

SAMEININGAR SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI

MÖGULEIKAR NOKKURRA VALKOSTA OG HUGSANLEG ÁHRIF ÞEIRRA ÁRIÐ 2014

Skýrsla SSV

nr. 3 2014

September 2014

ISSN 1670-7923

Vífill Karlsson

Torfi Jóhannesson



EFNISYFIRLIT

Myndir	3
Tölur.....	5
1 Formáli.....	6
2 Inngangur	7
3 Sameiningar á Íslandi	9
4 Lýðfræði, landafræði og samgöngukerfi á Vesturlandi	12
4.1 Lýð- og landafræði.....	12
4.2 Samgöngukerfi og vegalendir	15
5 Alþjóðlegur samanburður.....	18
5.1 Stærð sveitarfélaga	18
5.2 Skilvirkni sveitarstjórnarstigsins á Norðurlöndunum	22
6 Reynsla og sýn annarra á sameiningum sveitarfélaga	27
6.1 Fræðileg sýn á ábata og kostnað við fjölmenn samfélög.....	27
6.2 Stærðarhagkvæmni í opinberum rekstri	27
6.3 Afleiðingar/áhrif sameiningar sveitarfélaga	28
6.4 Lýðræðislegt jafnræði.....	29
7 Tilhögun greiningarinnar.....	31
8 Reynsla af sameiningum – fyrri hluti greiningarinnar.....	32
8.1 Áhrif sameininga á kostnað sveitarfélaga.....	32
8.2 Áhrif sameininga á gæði þjónustu	35
8.3 Áhrif sameininga á búferlaflutninga	43
8.4 Samantekt	44
9 Mat á áhrifum sameiningar sveitarfélaga – seinni hluti greiningarinnar	46
9.1 Sviðsmynd 1: Úr tíu í sjö	46
9.1.1 Sameining Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og Borgarbyggðar	47
9.1.2 Sameining Helgafellssveitar og Stykkishólms.....	54
9.1.3 Niðurstaða úr sviðsmynd 1	58
9.2 Sviðsmynd 2: Úr sjö í þrjú	59
9.2.1 Sveitarfélagið Snæfellsnes.....	59
9.2.2 Sveitarfélagið Akurborg.....	68
9.2.3 Sviðsmynd 3: Dalir og Strandir.....	76
9.3 Samantekt áhrifanna	84
10 Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi.....	86
10.1 Erlendar rannsóknir um samstarf	86

10.2	Íslenskir sveitarstjórnar- og alþingismenn um samstarf sveitarfélaga.....	86
10.3	Vestlenskir sveitarstjórnarmenn um samstarf sveitarfélaga	86
10.4	Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi.....	94
10.5	Sóknarfæri í samstarfi	97
11	Samandregnar niðurstöður	100
12	Viðaukar	101
12.1	Niðurstöður um samstarfsvilja sveitarstjórnarmanna eftir verkefnum.....	101
12.2	Samstarfs- og samstarfsviljaeinkunnir	102
12.3	Stærð sveitarfélaga og kjörsókn	103
12.4	Fjolkostalíkan.....	104
12.5	Ítarefni vefkönnunar um betri eða verri þjónustu í kjölfar sameininga	106
12.6	Jöfnunarsjóður	112
12.7	Vefkönnun um sameiningar og samstarfsvilja sveitarstjórnarmanna	113
13	Heimildaskrá	118

MYNDIR

MYND 1: SAMEININGAR OG STÆRÐ SVEITARFÉLAGA SEM HÖFÐU AÐ JAFNAÐI FÆRRI EN 500 ÍBÚA (FJÖLDI 52).	10
MYND 2: SAMEININGAR OG STÆRÐ SVEITARFÉLAGA SEM HÖFÐU AÐ JAFNAÐI 500 ÍBÚA EÐA FLEIRI (FJÖLDI 23).	11
MYND 3: ÍBÚAÞRÓUN Í DREIFBÝLI Á VESTURLANDI TÍMABILÐ 1900-2010.	13
MYND 4: ÍBÚAÞRÓUN ÞÉTTBÝLIS OG DREIFBÝLIS Á SNÆFELLSNESI, AKRANESI OG HVALFIRÐI, BORGARFIRÐI OG DÖLUM TÍMABILÐ 1900-2010.	14
MYND 5: ÍBÚAFJÖLDA SVEITARFÉLAGA 2010 – MIÐGILDI.	19
MYND 6: ÚTGJÖLD HINS OPINBERA SEM HLUTFALL AF VERGRI LANDSFRAMLEIÐSLU.	20
MYND 7: ÚTGJÖLD SVEITARFÉLAGA SEM HLUTFALL AF VLF OG STÆRÐ ÞEIRRA ÁRIÐ 2008.	21
MYND 8: HLUTUR SAMNEYSLU SVEITARFÉLAGA Í SAMNEYSLU HINS OPINBERA 2010.	21
MYND 9: SAMBAND STÆRÐAR SVEITARFÉLAGA OG SKILVIRKNI.	22
MYND 10: ÞRÓUN Á SAMNEYSLU SVEITARFÉLAGA Á MANN.	23
MYND 11: ÁBYGGILEGAR NIÐURSTÖÐUR.	33
MYND 12: VEIKARI NIÐURSTÖÐUR.	34
MYND 13: VÆGI MÁLAFLOKKA SAMKVÆMT REKSTRARYFIRLITI SVEITASJÓÐA - ALLT LANDIÐ 2010.	35
MYND 14: ALDURSDREIFING ALLRA ÍBÚANNA (ÞÝÐI) OG ÞÁTTTAKENDA Í KÖNNUNINNI.	37
MYND 15: MÉR FINNST ÞJÓNUSTA SVEITARFÉLAGSINS Hafa almennt batnað eftir að.	38
MYND 16: MÉR FINNST SAMEININGIN Hafa aukid mér bjartsýni um framtíð samfélagsins sem ég bý í.	39
MYND 17: MÉR FINNST SAMEININGIN Hafa aukid samheldni meðal íbúa samfélagsins sem ég bý í.	40
MYND 18: REKSTRARNIÐURSTAÐA BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU Í HLUTFALL AF TEKJUM.	50
MYND 19: LAUNAKOSTNAÐUR BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	50
MYND 20: HLUTFALL SKÓLAREKSTRAR BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF SKATTTEKJUM.	51
MYND 21: SKULDIR BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	52
MYND 22: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF SKULDUM.	52
MYND 23: REKSTRARNIÐURSTAÐA STYKKISHÓLMS, HELGAFELLSSVEITAR, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU Í HLUTFALLI AF TEKJUM.	55
MYND 24: LAUNAKOSTNAÐUR STYKKISHÓLMS, HELGAFELLSSVEITAR, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	56
MYND 25: HLUTFALL SKÓLAREKSTRAR STYKKISHÓLMS, HELGAFELLSSVEITAR, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF SKATTTEKJUM.	56
MYND 26: SKULDIR STYKKISHÓLMS, HELGAFELLSSVEITAR, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	57
MYND 27: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI STYKKISHÓLMS, HELGAFELLSSVEITAR OG SVEITARFÉLAGA Á LANDINU ÖLLU SEM HLUTFALL AF SKULDUM.	57
MYND 28: REKSTRARNIÐURSTAÐA STYKKISHÓLMS-, GRUNDARFJARÐAR- OG SNÆFELLSBÆJAR SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	62
MYND 29: LAUNAKOSTNAÐUR STYKKISHÓLMS-, GRUNDARFJARÐAR- OG SNÆFELLSBÆJAR SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	62
MYND 30: HLUTFALL SKÓLAREKSTRAR STYKKISHÓLMS-, GRUNDARFJARÐAR- OG SNÆFELLSBÆJAR SEM HLUTFALL AF SKATTTEKJUM.	63
MYND 31: SKULDIR STYKKISHÓLMS-, GRUNDARFJARÐAR- OG SNÆFELLSBÆJAR SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	63
MYND 32: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI STYKKISHÓLMS-, GRUNDARFJARÐAR- OG SNÆFELLSBÆJAR SEM HLUTFALL AF SKULDUM.	64
MYND 33: GREIÐSLUGETA SNÆFELLSNES 2012. VELTUFÉ FRÁ REKSTRI SEM HLUTFALL AF SKULDUM.	64
MYND 34: SKULDIR SVEITARFÉLAGA 2012.	65
MYND 35: REKSTRARNIÐURSTAÐA BORGARBYGGÐAR, HVALFJARÐARSVEITAR OG AKRANESS SEM HLUTFALL AF TEKJUM.	70

MYND 36: LAUNAKOSTNAÐUR BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS OG EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS SEM HLUTFALL AF TEKJUM.....	71
MYND 37: HLUTFALL SKÓLAREKSTRAR BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS OG EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS SEM HLUTFALL AF SKATTTEKJUM.....	71
MYND 38: SKULDIR BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS OG EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS SEM HLUTFALL AF TEKJUM.....	72
MYND 39: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI BORGARBYGGÐAR, SKORRADALSHREPPS OG EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS SEM HLUTFALL AF SKULDUM.....	72
MYND 40: GREIÐSLUGETA AKRABORGAR 2012: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI/SKULDUM.....	73
MYND 41: SKULDIR SVEITARFÉLAGA AKRABORGAR 2012.....	73
MYND 42: REKSTRARNIÐURSTAÐA DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR SEM HLUTFALL AF TEKJUM.....	78
MYND 43: LAUNAKOSTNAÐUR DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR SEM HLUTFALL AF TEKJUM.....	79
MYND 44: HLUTFALL SKÓLAREKSTRAR DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR SEM HLUTFALL AF SKATTTEKJUM.....	79
MYND 45: SKULDIR DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR SEM HLUTFALL AF TEKJUM.....	80
MYND 46: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR SEM HLUTFALL AF SKULDUM.....	80
MYND 47: GREIÐSLUGETA DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR 2012: VELTUFÉ FRÁ REKSTRI/SKULDUM.....	81
MYND 48: SKULDIR SVEITARFÉLAGA DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR 2010.....	81
MYND 49: REYNSLA ÞÁTTTAKENDA AF SVEITARSTJÓRNARSTÖRFUM.....	87
MYND 50: HLUTVERK ÞÁTTTAKENDA Í SVEITARSTJÓRNARMÁLUM.....	88
MYND 51: SVEITARFÉLÖGIN Á VESTURLANDI ÆTTU AÐ LEITAST EFTIR FREKARI SAMEININGUM EN ÞEGAR Hafa ORÐIÐ.....	88
MYND 52: SVEITARFÉLÖG Á VESTURLANDI ÆTTU AÐ AUKA SAMSTARF SÍN Á MILLI FREKAR EN AÐ SAMEINAST.....	89
MYND 53: SVEITARFÉLÖG Á VESTURLANDI ÆTTU AÐ DRAGA ÚR SAMSTARFI SÍN Í MILLI OG HÆTTA AÐ HUGLEIÐA SAMEININGAR.....	89
MYND 54: SVEITARFÉLÖG Á VESTURLANDI ÆTTU AÐ STEFNA AÐ ÞVÍ AÐ VERA Í SAMSTARFI MEÐ ÖLLUM SVEITARFÉLÖGUM Á VESTURLANDI Í SEM FLESTUM MÁLUM.....	90
MYND 55: SVEITARFÉLÖG Á VESTURLANDI ÆTTU AÐ STEFNA AÐ ÞVÍ AÐ EIGA EINGÖNGU Í SAMSTARFI VIÐ NÁGRANNASVEITARFÉLÖG SÍN Í SEM FLESTUM MÁLUM.....	90
MYND 56: TEKJUR SVEITARFÉLAGA VEGNA JÖFNUNARSJÓÐS BORNAR SAMAN VIÐ HEILDARÍBÚAFJÖLDA ÞEIRRA.....	112

TÖFLUR

TAFLA 1: FJÖLDI SAMEININGA SVEITARFÉLAGA Á ÍSLANDI SÍÐAN 1950 OG FJÖLDI SAMEINADRA SVEITARFÉLAGA.....	9
TAFLA 2: FJÖLDI ÍBÚA Á VESTURLANDI 1. JANÚAR 2014 OG STAÐA ÞEIRRA MEÐAL SVEITARFÉLAGA Á ÍSLANDI.	12
TAFLA 3: VEGALENDIR Á MILLI STAÐA Á VESTURLANDI 2010.....	16
TAFLA 4: STÆRÐ SVEITARFÉLAGA Á ÍSLANDI Í ALÞJÓÐLEGUM SAMANBURÐI – 30 EVRÓPSK LÖND.....	18
TAFLA 5: FJÖLDI SVEITARFÉLAGA Í FÆREYJUM.	24
TAFLA 6: SAMEINUÐ SVEITARFÉLÖG Á ÁRUNUM 2004-2010 SEM STUÐST VAR VIÐ Í GREININGUNNI.....	32
TAFLA 7: FJÖLDI OG EÐLI SAMEININGA SVEITARFÉLAGA Á ÁRUNUM 2004-2010.....	33
TAFLA 8: SVEITARFÉLÖG SEM VORU SAMEINUÐ Í NÝTT SVEITARFÉLAGA.	36
TAFLA 9: FJÖLDI ÞÁTTTAKENDA EFTIR BÚSETU.	36
TAFLA 10: ÞJÓNUSTULIÐIR OG FJÖLDI SVARA, MEÐALEINKUNN OG MIÐGILDI ÞEIRRA.....	41
TAFLA 11: ÞJÓNUSTULIÐIR OG MEÐALEINKUNN Í STÓRU EÐA LITLU SVEITARFÉLAGI INNAN HVERRAR SAMEININGAR.	42
TAFLA 12: LYKILTÖLUR ÚR SVEITARSTJÓRNARKOSNINGUM 2010 Í BORGARBYGGÐ, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPP OG SKORRADALSHREPPI.....	48
TAFLA 13: SAMANTEKT Á ÁHRIFUM SAMEININGAR SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG BORGARBYGGÐAR.....	53
TAFLA 14: LYKILTÖLUR ÚR SVEITARSTJÓRNARKOSNINGUM 2010 Í HELGAFELLSSVEIT OG STYKKISHÓLM.....	54
TAFLA 15: SAMANTEKT Á ÁHRIFUM SAMEININGAR STYKKISHÓLMS OG HELGAFELLSSVEITAR.....	58
TAFLA 16: LYKILTÖLUR ÚR SVEITARSTJÓRNARKOSNINGUM 2010 Í GRUNDARFJARÐARBÆ, STYKKISHÓLM OG SNÆFELLSBÆ.	61
TAFLA 17: TILGÁTU-REKSTRARREIKNINGUR SNÆFELLSNESS ÁRIÐ 2012 Í Þ.KR.	65
TAFLA 18: BREYTING Á TILGÁTU REKSTRARREIKNINGI SNÆFELLSNESS 2012.	66
TAFLA 19: TILGÁTU-EFNAHAGSREIKNINGUR OG SJÓÐSSTREYMI SNÆFELLSNESS Í LOK ÁRS 2012.	66
TAFLA 20: SAMANTEKT Á ÁHRIFUM SAMEININGAR SNÆFELLSNESS.	67
TAFLA 21: LYKILTÖLUR ÚR SVEITARSTJÓRNARKOSNINGUM 2010 Á AKRANESI, Í HVALFJARÐARSVEIT, BORGARBYGGÐ, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPI OG SKORRADALSHREPPI.....	69
TAFLA 22: TILGÁTU-REKSTRAREIKNINGUR AKRABORGAR ÁRIÐ 2012.....	74
TAFLA 23: BREYTING Á TILGÁTU REKSTRARREIKNINGI AKRABORGAR 2012.....	74
TAFLA 24: TILGÁTU-EFNAHAGSREIKNINGUR AKRABORGAR Í LOK ÁRS 2012.....	75
TAFLA 25: SAMANTEKT Á ÁHRIFUM SAMEININGAR AKRABORGAR.	76
TAFLA 26: LYKILTÖLUR ÚR SVEITARSTJÓRNARKOSNINGUM 2010 Í DALABYGGÐ, REYKHÓLAHREPPI OG STRANDABYGGÐ.....	77
TAFLA 27: TILGÁTU-REKSTRAREIKNINGUR DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR ÁRIÐ 2012.	82
TAFLA 28: BREYTING Á TILGÁTU REKSTRARREIKNINGI DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR 2012..	82
TAFLA 29: TILGÁTU-EFNAHAGSREIKNINGUR DALABYGGÐAR, REYKHÓLAHREPPS OG STRANDABYGGÐAR Í LOK ÁRS 2012. .	83
TAFLA 30: SAMANTEKT Á ÁHRIFUM SAMEININGAR DALA OG STRANDA.....	84
TAFLA 31: SVARHLUTFALL VEFKÖNNUNAR MEÐAL SVEITARSTJÓRNARMANNA.	87
TAFLA 32: NIÐURSTÓÐUR UM SAMSTARFSVILJA EFTIR EINSTÖKUM MÁLAFLOKKUM.	91
TAFLA 33: AÐILAR SEM SKERA SIG MARKTÆKT ÚR MEÐALTALINU Í FYRRI TÖFLU.....	93
TAFLA 34: SAMSTARFSVERKEFNI OG ÖNNUR SAMSKIPTI SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI ÁRIÐ 2012.	95
TAFLA 35: SAMSTARFSVERKEFNI SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI ÁRIÐ 2012 RAÐAÐ EFTIR UMFANGI SAMSTARFS.....	96
TAFLA 36: SAMANBURÐUR Á SAMSTARFI OG SAMSTARFSVILJA MEÐAL SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI ÁRIÐ 2013 – RAÐAÐ EFTIR MUN Á MILLI SAMSTARFSVILJAEINKUNNAR OG SAMSTARFSEINKUNNAR.....	98
TAFLA 37: SAMANBURÐUR Á SAMSTARFI OG SAMSTARFSVILJA MEÐAL SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI ÁRIÐ 2013.....	101
TAFLA 38: NIÐURSTAÐA AÐHVARFSGREININGAR Á KOSNINGAÞÁTTTÖKU Í SVEITARSTJÓRNARKOSNINGUNUM 2010.....	104
TAFLA 39: NIÐURSTAÐA FJÓLKOSTALÍKANS.....	105

1 FORMÁLI

Í skýrslu SSV, Sveitarfélagið Vesturland (Torfi Jóhannesson, Vífill Karlsson, & Elías Árni Jónsson, 2010), var lagt mat á kosti þess og galla að sameina öll sveitarfélögin á Vesturlandi í eitt sveitarfélag. Skýrslan sýndi að þrátt fyrir fjárhagslegan ávinning og styrkingu faglegrar þjónustu mætti búast við stað-bundnum neikvæðum áhrifum á gæði nærþjónustunnar og lýðræðið. Skýrslan sýndi einnig að nú þegar er mikið samstarf milli sveitarfélaganna á Snæfellsnesi annars vegar og í Borgarfjarðar- og Mýrasýslu hins vegar. Dalabyggð hefur ákveðið samstarfstarf við Borgarbyggð en stendur að mestu leyti sjálfstætt.

Í framhaldi af þessari skýrslu vaknaði áhugi á að skoða nánar möguleika á umfangsminni sameiningum sveitarfélaganna á Vesturlandi ásamt nánari greiningu á mögulegum samstarfsverk-efnum. Það er viðfangsefni þessarar skýrslu.

2 INNGANGUR

Sameiningar sveitarfélaga eru reglulega til umfjöllunar í opinberri umræðu hérlandis sem erlendis. Einnig hefur fræðasamfélagið fjallað um málið í ræðu og riti eins og koma mun fram hér á eftir. Fyrst eftir stofnun sveitarfélaga í núverandi mynd virðist eins og þeim hafi heldur fjölgað víðsvegar í Evrópu fyrst á eftir sem viðbrögð við kröfu um valddreifingu, en smám saman urðu óskir um sameiningu og fækkun þeirra áberandi og þar með hagræðingu, einkum vegna aukinna verkefna hins opinbera og fækkun í íbúa í einstökum sveitarfélögum.

Eins og kemur fram í ágætri finnskri skýrslu (Lähteenmäki-Smith, 2006, pp. 31-32) eru sameiningar sveitarfélaga einn hluti af stærra verkefni sem snýst um umbætur í byggðamálum. Þar eru sameiningarnar einn þáttur ásamt endurskoðun á hlutverki og skyldum hins opinbera, þróun byggðastefnu og samstarfi sveitarfélaga. Þá er bent á það annarsstaðar (Mouritzen, 2010, pp. 32-33) að það takist á tvö sjónarmið þegar kemur að sameiningum sveitarfélaga. Það fyrra er geta (e. capacity) sveitarfélaga til að veita þjónustu og hið síðara er lýðræði. Með sameiningu eykst geta þeirra til að veita þjónustu, vel og með skjótum hætti, en jafnframt dregur úr lýðræðinu. Þetta hefur verið tekið lengra í annarri greiningu (Kjær & Mouritzen, 2003). Geta sveitarfélaga til að takast á við verkefni er fjórþætt. Í fyrsta lagi geta til að takast á við breytingar eins og meiri ábyrgð og verkefni. Í öðru lagi er það skilvirkni – þ.e. að veita góða þjónustu á hagkvæman hátt. Í þriðja lagi að laða að hæft starfsfólk. Í fjórða lagi getan til að uppfylla lagalegar skyldur sveitarfélaga. Lýðræðislegir þættir eru hins vegar kosningaþátttaka, aðgengi að kjörnum fulltrúum og áhugi á pólitík svo það helsta sé nefnt. Á þessu má því sjá að ýmislegt er í húfi þegar kemur að sameiningum sveitarfélaga.

Sameiningar sveitarfélaga hafa orðið allnokkrar á undanförunum þremur áratugum. Um miðja 20. öldina voru sveitarfélög á Íslandi 229 en 74 í október 2013 ("Breyting á sveitarfélagaskipan á Íslandi frá 1950,"). Í kjölfar mikilla þjóðfélagsbreytinga á Íslandi sem birtast í eflingu þéttbýlis en fækkun til sveita, samhliða auknum framförum í samgöngum og fjarskiptum hefur samfélagið leitast eftir að aðlaga og hagræða á sem flestum sviðum og spurningin um sameiningu sveitarfélaga aðeins ein birtingarmynd þess. Þá hafa hugmyndir um að efla opinbera þjónustu með því að færa verkefni frá ríki til sveitar fengið byr undir báða vængi, færa hana þannig nær neytandanum og efla um leið sveitarstjórnarstigið. Við þetta er talið að boðleiðir styttist á milli þjónustuveitanda og þjónustuþega og auki gæði þjónustunnar og lýðræðið. Á móti hafa aðrir áhyggjur af því að menn fari of geyst og ávinningur af sameiningum sé ekki eins augljós og haldið hefur verið fram.

Í fyrri skýrslu SSV um þetta efni, og kölluð var Sveitarfélagið Vesturland, var spurt hvort æskilegt og hagkvæmt væri að breyta Vesturlandi í eitt sveitarfélag í stað þeirra tíu sem það er núna. Í þessari skýrslu verður farið bil beggja og spurt hvort einhverjar minni sameiningar séu raunhæfari kostir, landshlutanum til framdráttar. Þá verður einnig horft til hvort samstarf í einhverri mynd sé valkostur í stað sameininga.

Uppbygging skýrslunnar er þannig að í næsta kafla, þriðja kafla, er stuttur inngangur að sameiningum sveitarfélaga á Íslandi. Fjórði kafla greinir frá samgöngukerfi, lýð- og landafræði Vesturlands og í fimmta kafla er sagt í fáum orðum frá aðstæðum sveitarfélaga í öðrum löndum einkum er varðar lýðræðisþáttinn. Yfirlit rannsókna tengdum sameiningum sveitarfélaga er síðan að finna í sjötta kafla. Í sjöunda kafla verður greint frá tilhögun greiningarinnar. Í áttunda kafla er fyrri hluti rekstrargreiningar. Níundi kafla inniheldur seinni hluta rekstrargreiningar

sem byggir á lýsandi samanburði lykilrekstrartalna nokkurra sveitarfélaga á Vesturlandi sem líkleg eru til sameiningar. Í tíunda kafla verður fjallað um samstarf sveitarfélaga og þar er að finna greiningu á samstarfs- og sameiningarvilja sveitarstjórnarmanna sem byggir aðallega á skoðunum sveitarstjórnarmanna á Vesturlandi sem komu fram í vefkönnun sem framkvæmd var í janúar 2013. Í ellefta kafla verða niðurstöðurnar dregnar saman og í þeim tólfta er viðauka að finna.

3 SAMEININGAR Á ÍSLANDI

Á Íslandi er saga hreppa (sveitarfélaga) miklu eldri en saga ríkisins og tilvist þeirra jafnvel rakin aftur til 10. aldar en lengst af hafa hreppar séð um fátækraframfærslu, fjallskil, eftirlit með fjármörkum og einhverskonar tryggingu fyrir tjóni á húsum og búpeningi (Sigurður Snævarr, 1993, p. 322). Þar vó fátækraframfærsla þyngst á metunum (Guðmundur Jónsson & Magnús Magnússon, 1997, p. 740).

Eftir því sem næst verður komist var fjöldi hreppa 163 árið 1703. Þegar Danir tóku við landinu árið 1662 drógu þeir úr hlutverki hreppana og lögðu þá í raun niður árið 1809. Árið 1872 tók sveitarstjórnarlöggjöfin gildi þegar sveitarfélög voru stofnuð á ný og fór sveitarfélögum að fjölga í lok 19. aldar (Grétar Þór Eypórsson, 1998, pp. 9-11). Árið 1950 var fjöldi sveitarfélaga orðin 229 og hafa þau aldrei verið fleiri ("Breyting á sveitarfélagaskipan á Íslandi frá 1950,"). Eftir það héldust þau álíka mörg þar til þeim fór ört fækkandi í sameiningum sem urðu tíðar upp úr miðjum 9. áratug 20. aldar (Gunnar Helgi Kristinsson, 2001, p. 28). Alls voru sveitarfélög sameinuð 80 sinnum frá árinu 1950 fram til ársins 2012 og voru þau þá orðin 75 talsins (Tafla 1) auk þess sem einn hreppur var lagður niður ("Breyting á sveitarfélagaskipan á Íslandi frá 1950,").

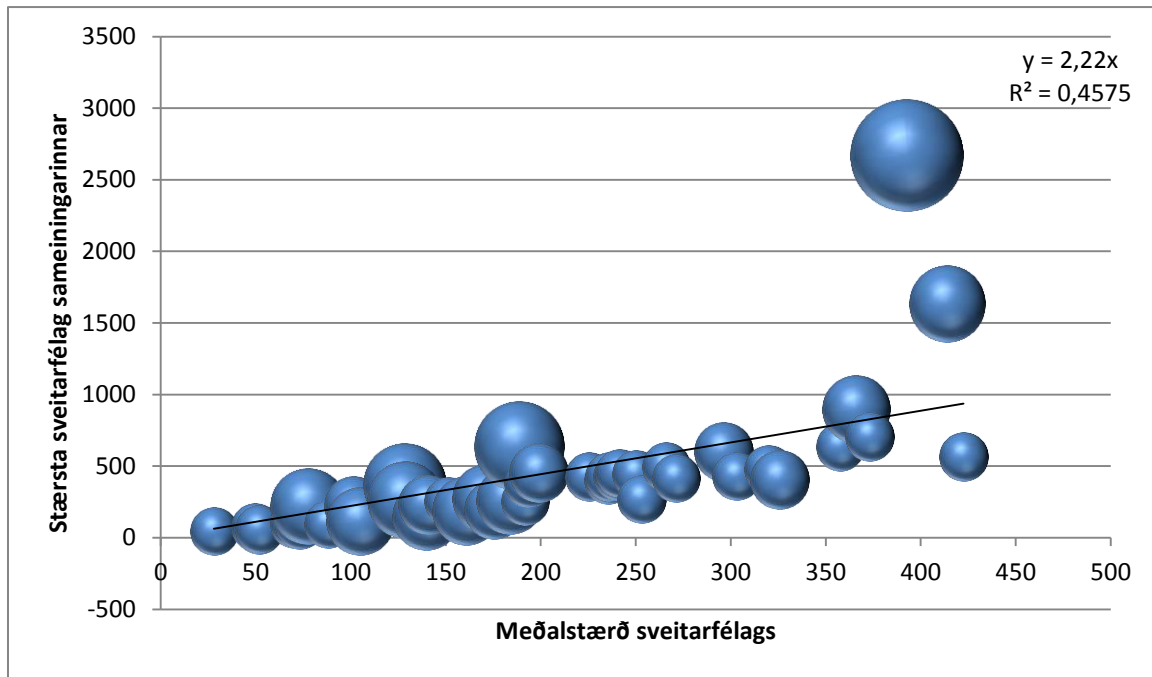
Tafla 1: Fjöldi sameininga sveitarfélaga á Íslandi síðan 1950 og fjöldi sameinaðra sveitarfélaga.

Heimild: Samband íslenskra sveitarfélaga.

Ár	Fjöldi sameininga	Fjöldi sameinaðra sveitarfélaga
1953	1	2
1964	1	2
1971	1	2
1972	2	4
1984	1	2
1986	1	2
1987	3	9
1988	2	4
1989	1	2
1990	5	14
1991	2	5
1992	3	7
1993	1	2
1994	13	38
1995	1	3
1996	1	6
1997	1	3
1998	12	51
2001	5	15
2002	5	12
2003	1	2
2004	4	13
2005	2	8
2006	7	17
2008	1	2
2009	1	2
2010	1	2
2012	1	2
Samtals	80	233

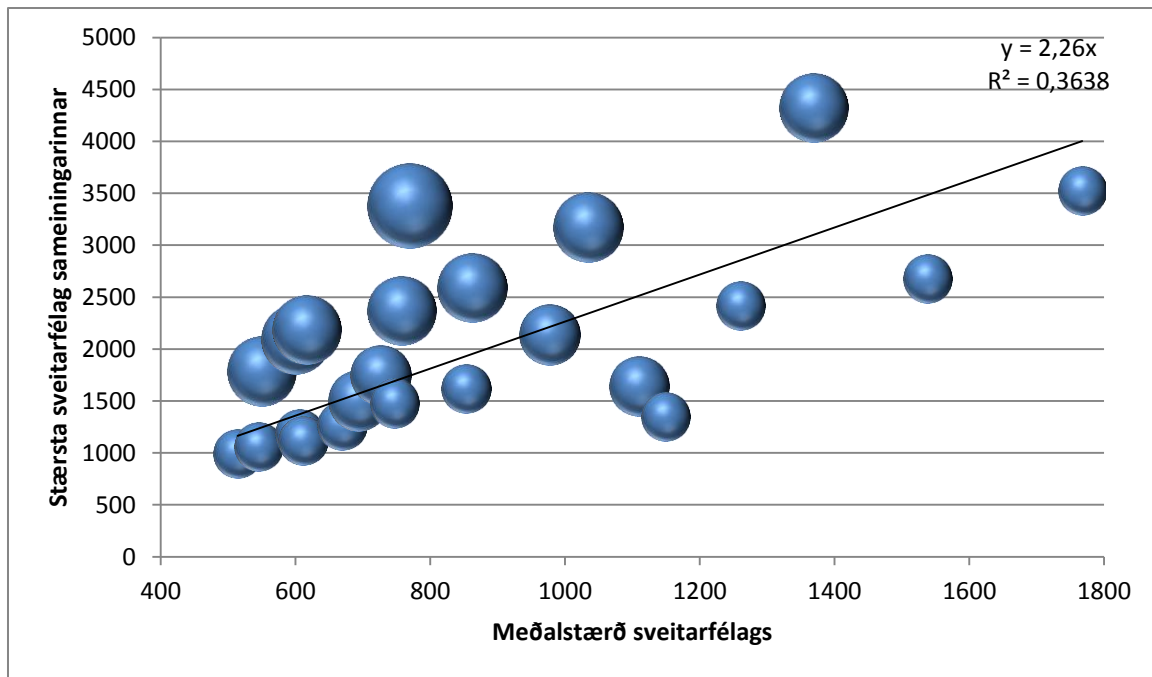
Til þess að gera sér grein fyrir eðli sameininganna var sett upp bólurit þar sem sýnir hvað meðalstærð sveitarfélaga (íbúafjöldi) var í viðkomandi sameiningu (lárétti ásinn), hvað stórt stærsta sveitarfélagið var í viðkomandi sameiningu (lóðrétti ásinn) og þá endurspeglði stærð

bólunnar fjölda sveitarfélaga í viðkomandi sameiningu. Hver bóla stóð fyrir eina sameiningu. Á þessu sést að ef öll sveitarfélög í hverri sameiningu hefðu sama íbúafjölda birtist 45° leitnilína (með hallatöluna 1) í myndinni. Myndunum var skipt í tvennt: sú fyrri með sveitarfélögum færri en 500 í íbúa að jafnaði (Mynd 1) og sú seinni með 500 íbúa eða fleiri að meðaltali (Mynd 2). Myndirnar byggja á 75 sameiningum frá 1950. Vegna gagnaskorts vantar 13 fyrstu sameiningarnar í greininguna.



Mynd 1: Sameiningar og stærð sveitarfélaga sem höfðu að jafnaði færri en 500 íbúa (fjöldi 52). Hver bóla stendur fyrir eina sameiningu, stærð bólunnar endurspeglar fjölda sveitarfélaga í sameiningu, lóðrétti ásinn telur stærsta sveitarfélag sameiningar (í íbúum talið) og sá lárétti meðalstærð sveitarfélags. Byggt á gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Mynd 1 og 2 gefa ýmislegt til kynna. Augljóst er að flestar sameiningar eru meðal lítilla sveitarfélaga eða 52 á móti 23 séu mörkin sett við 500 íbúa sveitarfélög að jafnaði. Það kemur ekki á óvart þar sem þau smáu eru flest og íbúafækkun og auknar kröfur til sveitarfélaga hafa gert fámennum sveitarfélögum erfitt fyrir að standa undir stjórnsýslu. Þá sést einnig að sveitarfélögin eru líkari að stærð þeim mun færri sem sveitarfélögin eru í sameiningunni, þar sem minni bólurnar eru neðar í myndunum. Þá sést á stuðlum myndanna (2,22 í Mynd 1 og 2,26 í Mynd 2) að stærsta sveitarfélagið í sameiningunum er rúmlega tvöfalt stærra en sveitarfélögin í sameiningunni eru að jafnaði. Á þessu sést að minni sveitarfélögin hafa haft tilhneigingu til að sameinast sveitarfélögum sem eru líkari sér að stærð en þau stærri, þar sem stuðullinn er lægri. Það verður augljósara ef augljósu utangarðsgildi (stærstu bólunni efst til hægri) er sleppt úr safninu (Mynd 1) því við það lækkar stuðullinn úr 2,22 í 1,88.



Mynd 2: Sameiningar og stærð sveitarfélaga sem höfðu að jafnaði 500 íbúa eða fleiri (fjöldi 23). Hver bóla stendur fyrir eina sameiningu, stærð bólunnar endurspeglar fjölda sveitarfélaga í sameiningu, lóðrétti ásin telur stærsta sveitarfélag sameiningar (í íbúum talið) og sá lárétti meðalstærð sveitarfélags. Byggt á gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Ef rýnt er í myndir 1 og 2 kemur í ljós að flestar sameiningar sem ráðist hefur verið í hérlandis fela í sér sameiningar lítilla sveitarfélaga – eða að lítil sveitarfélög hafi verið sameinuð einu stóru. Mun sjaldgæfara er að tvö eða fleiri stór sveitarfélög hafi sameinast. Undantekning er t.d. sameining Siglufjarðar og Ólafsfjarðar árið 2006 þar sem Siglufjörður hafði ríflega 1.300 íbúa en Ólafsfjörður tæplega 1.000 íbúa. Önnur dæmi eru sameiningar Borgarfjarðarsveitar og Borgarbyggðar sama ár en þá töldu íbúar Borgarfjarðarsveitar tæplega 700 og Borgarbyggðar rúmlega 2.500 íbúa. Einnig má benda á sameiningu Reyðarfjarðarhrepps, Eskifjarðarkaupstaðar og Neskaupstaðar í Fjarðarbyggð árið 1998 en eins og áður sagði eru þessi dæmi fátíð.

Þetta er í nokkru samræmi við sænska rannsókn (Hanes, Wikström, & Wångmar, 2012, pp. 2746-2748) þar sem í ljós kom lítil sveitarfélög eru líklegust til að fara í sameiningar af fúsum og frjálsum vilja, þá stór en millistór eru ólíklegust til þess. Rannsóknin byggir á reynslu Svía frá 1952 þegar sveitarfélögum fækkaði úr 2498 í 1037. Þá kom einnig fram í þeirri rannsókn að einhver söguleg og landfræðileg tengsl stuðluðu að sameiningum. Þá voru rík sveitarfélög síður viljug til sameiningar en þau sem ver stóðu fjárhagslega. Einnig virtist pólitík hafa áhrif þar sem sveitarfélög með meirihluta félagshyggjuflokka voru líklegri til sameiningar en þau sem höfðu meirihluta íhaldsflokka. Það kann þó að hafa verið vegna þess að hugmyndin af sameiningunum 1952 kom frá félagshyggjustjórn.

4 LÝÐFRÆÐI, LANDAFRÆÐI OG SAMGÖNGUKERFI Á VESTURLANDI

4.1 LÝÐ- OG LANDAFRÆÐI

Íbúar á Vesturlandi eru nú rúmlega 15.000 talsins í tíu sveitarfélögum. Tafla 2 gefur gott yfirlit yfir skiptingu þeirra. Eins og sjá má er dreifingin mikil; meiri en hundraðfaldur munur er á minnsta sveitarfélaginu og hinu stærsta. Einnig sést hvar í röðinni sveitarfélögin eru m.t.t. stærðardreifingar yfir landið. Í allt eru átta sveitarfélög fjölmennari en Akranes og aðeins tvö eru fámennari en Skorradalshreppur þar sem sveitarfélögin voru 73 árið 2014.

Tafla 2: Fjöldi íbúa á Vesturlandi 1. janúar 2014 og staða þeirra meðal sveitarfélaga á Íslandi.
Tölur yfir mannfjölda frá Hagstofu Íslands.

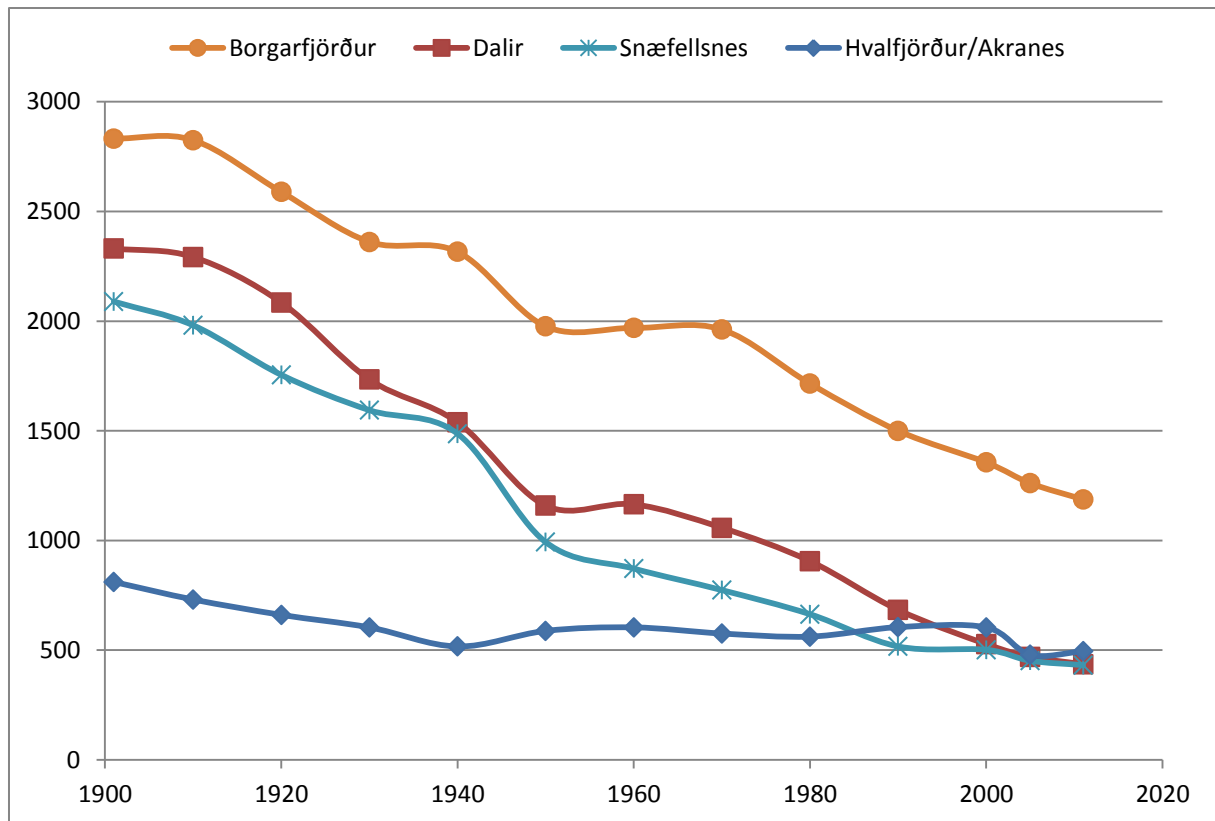
Sveitarfélag	Mannfjöldi	Sæti í stærðarröð
Akranes	6.699	9
Borgarbyggð	3.535	15
Snæfellsbær	1.691	25
Stykkishólmur	1.095	31
Grundarfjarðarbær	872	38
Dalabyggð	673	41
Hvalfjarðarsveit	617	44
Eyja- og Miklaholtshreppur	148	65
Skorradalshreppur	58	71
Helgafellssveit	53	73
Samtals	15.441	

Í skýrslunni „Sveitarfélagið Vesturland“ (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010) var fjallað ítarlega um helstu lýðfræðilegu einkenni sveitarfélaganna á Vesturlandi. Þar kom meðal annars fram að Akranes sker sig nokkuð frá öðrum sveitarfélögum á Vesturlandi og líkist meira höfuðborgarsvæðinu. Á Snæfellsnesi og Dölum er viðvarandi fækkun íbúa, stöðugleiki á Borgarfjarðarsvæðinu en vöxtur á Akranesi. Utan Akraness má sjá greinilega fækkun barna og unglunga og hlutfallslega fjölgun eldra fólks.

Hér verður rýnt frekar í einstaka þætti lýðfræðilegrar þróunar á Vesturlandi og þá sérstaklega hlutfallslegar breytingar á vægi þéttbýlis og dreifbýlis.

Fjárhagur sveitarfélaga er nátengdur þróun íbúafjölda. Þegar íbúum fjölga þurfa sveitarfélögin að efla þjónustustig sitt, fjölga plássum í skólum og leikskólum, fjárfesta í gatnakerfi og efla stjórnsýslu. Ef hins vegar íbúum fækkar þarf að draga saman útgjöld. Þetta er ekki alltaf auðvelt því fjárfestingar í gatnakerfi og skólahúsnæði verða ekki teknar aftur eða þær seldar. Þá geta uppsagnir starfsmanna tekið tíma og þeim fylgt ákveðinn kostnaður.

Ef íbúaþróun sveitarfélagana á Vesturlandi er skoðuð kemur í ljós sláandi munur á þróuninni í þéttbýli og dreifbýli. Mynd 3 sýnir íbúaþróun í dreifbýli eftir svæðum á Vesturlandi.

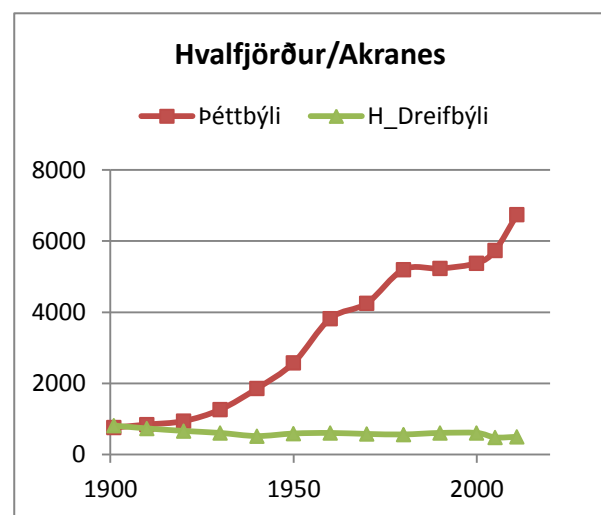
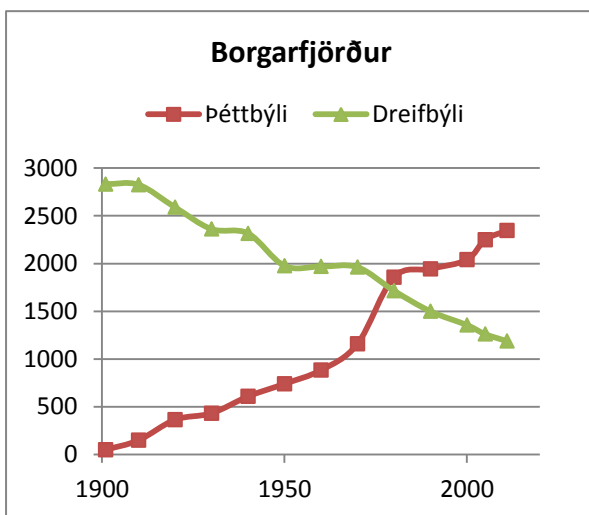
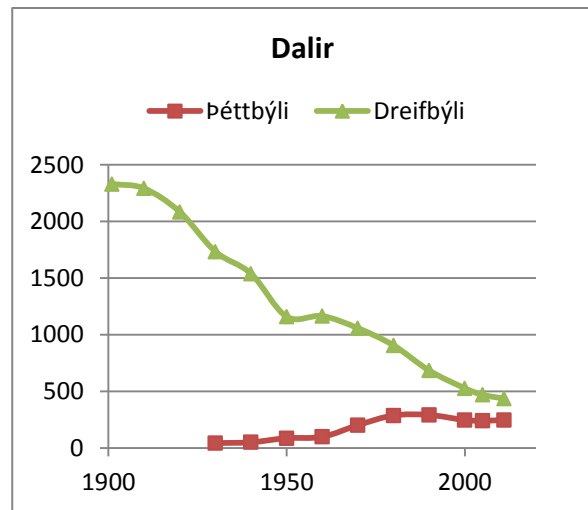
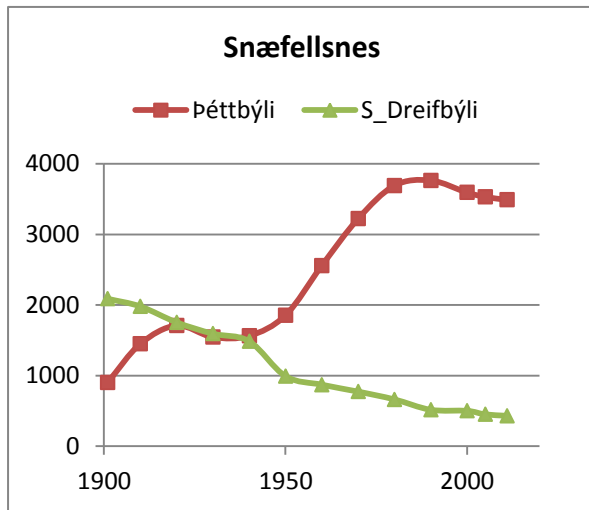


Mynd 3: Íbúaþróun í dreifbýli á Vesturlandi tímabilið 1900-2010.
Tölur Hagstofu Íslands.

Athyglisvert er að í Borgarfirði, Dölum og Snæfellsnesi hefur íbúaþróunin í dreifbýli verið nánast eins (Mynd 3). Svo virðist sem aðeins hægist á fækkuninni á Snæfellsnesi síðustu árin en fækkunin er samt greinileg. Dreifbýli Hvalfjarðarsvæðisins hefur verið mun fámennara en hinna þriggja svæðanna og þróunin ólík. Þar hefur nánast engin fækkun orðið síðan árið 1940. Umsvif hersins í Hvalfirði, Hvalstöðin og uppbygging á Grundartanga leika þar sjálfsagt stórt hlutverk.

Svo neikvæð íbúaþróun hefur að sjálfsögðu haft mikil áhrif á skipulag skólastarfs í dreifbýli Borgarfjarðar, Snæfellsness og Dölum. Skólastarfi hefur verið hætt á nokkrum stöðum t.d. á Laugum í Sælingsdal, Lyngbrekku, Tjarnarlundi og nokkrum minni stöðum og aðrir dreifbýlisskólar standa mjög veikt. Þannig voru aðeins 23 nemendur í Laugagerðisskóla (*Árbók sveitarfélaga* 2013, 2013, p. 157), árið 2012 og 15 í Lýsuhólsskóla, sem er hluti af Grunnskóla Snæfellsbæjar, (Rósa Erlendsdóttir 2014) og meirihluti nemenda í Grunn-skóla Borgarfjarðar, sem rekinn er á þremur stöðum, kemur frá Hvanneyri og Bifröst. Samhliða þessari fækkun átti sér stað breyting í aldursamsetningu í dreifbýli og samanlagt þýða þessar breytingar að miklar líkur eru á að enn eigi eftir að fækka í skólahverfum dreifbýlisskólanna. Í Hvalfjarðarsveit fækkar nemendum líka, eða úr 107 árið 2003 í 81 árið 2012 samkvæmt (*Árbók sveitarfélaga* 2004, 2004; *Árbók sveitarfélaga* 2013, 2013).

Á sama tíma og sveitirnar hafa tapað fólki styrkjast þéttbýlisstaðirnir á Vesturlandi. Mynd 3 og Mynd 4 sýna hvernig þéttbýlin á Vesturlandi hafa vaxið á síðustu öld á meðan sveitirnar tapa fólki.



Mynd 4: Íbúáþróun þéttbýlis og dreifbýlis á Snæfellsnesi, Akranesi og Hvalfirði, Borgarfirði og Dölum tímabilið 1900-2010.
Tölur Hagstofu Íslands.

Þetta er í sjálfu sér ekki óeðlileg þróun sé tekið mið af breytingum í atvinnuháttum. Landbúnaðarframleiðsla krefst sífelld færri handa og því fækkar fólki í sveitunum. Sambærileg þróun hefur að vísu átt sér stað í sjávarútvegi en þar hefur afkoman og launin verið töluvert betri en í hefðbundnum landbúnaði.

Það sem er uggvænlegt er þegar þéttbýlisstaðirnir ná ekki að vinna á móti fækkun í sveitunum eins og gerst hefur bæði í Dölum og á Snæfellsnesi eftir 1980 (Mynd 2, efri myndir). Í Borgarfirði hefur fjölgunin í þéttbýli náð að halda í við fækkunina í sveitunum en hafa verður í huga að þar spila háskólaþorpin stórt hlutverk síðustu árin (Mynd 2, neðri myndir). Á Akranessvæðinu eru áhrif Akranesbæjar mjög ríkjandi og þegar þróunin er skoðuð á þetta grófum skala ber lítið á stöðnunartímabilinu frá 1980 til 1998.

Það er full ástæða til að staldra við þessi gögn um íbúáþróun á Vesturlandi og setja þau í samhengi við sögu sameininga sveitarfélaga. Auðvelt er að leiða að því líkum að þessi mikla íbúafækkun til sveita sé ein meginástæða fyrir veikingu dreifbýlissveitarfélaganna sem hefur leitt til þess að þau eru nú nær öll sameinuð þéttbýlissveitarfélögum. Undantekningar eru

Skorradalshreppur sem leysir meginhluta sinnar þjónustu í samvinnu við Borgarbyggð, Helgafellssveit sem er nátengd Stykkishólmi og Eyja- og Miklaholtshreppur sem liggur milli þriggja stærri sveitarfélaga og vinnur náið með tveimur þeirra.

Ef horft er til framtíðar má ætla að fækkun í þéttbýli á Snæfellsnesi auki í nánustu framtíð þrýsting á að sveitarfélögin þar sameinist eða að minnsta kosti stórauði innbyrðis samvinnu. Það er eina sjáanlega leiðin fyrir þessi sveitarfélög til að vinna á móti því óhagræði sem hlýst af stöðugri fækkun íbúa.

Dalirnir eru í þeirri stöðu að þéttbýlið Búðardalur er mjög lítið og hefur ekkert vaxið síðan árið 1980. Þetta er áhyggjuefni fyrir framtíðarhorfur í Dölum því ekkert annað þéttbýli er nálægt Búðardal og óneitanlega eru líkur á frekari fækkun íbúa á svæðinu. Nánar er fjallað um möguleika Dalabyggðar á sameiningum við önnur sveitarfélög annars staðar í þessari skýrslu.

Í Borgarfirði kallar íbúaþróunin ekki beinlínis á frekari sameiningar en orðið er ef frá er skilin sameining við Skorradalshrepp. Hins vegar hafa breytingar á íbúafjölda innan sveitarfélagsins áhrif á skipulag og þjónustuframboð. Lítil fjölgun hefur orðið í Borgarnesi síðan um 1980 en töluverð fjölsfjölgun átt sér stað í háskólaþorpunum Hvanneyri og Bifröst. Brugðist hefur verið við þessari fjölgun með opnun leikskóla á báðum stöðum og á Hvanneyri er skóli fyrir fyrstu fjóra bekkir grunnskólans. Ef þessi þróun heldur áfram má búast við vaxandi þrýstingi frá háskólaþorpunum um meiri grunnþjónustu. Fækkunin í sveitunum hefur einnig valdið breytingum á samstarfi Borgarbyggðar og Eyja- og Miklaholtshrepps um rekstur Laugagerðis-skóla, sem áður var rekinn sem byggðasamlag en er nú alfarið á hendi síðarnefnda sveitarfélagsins.

Sunnar er stöðugur vöxtur á Akranesi og í Melahverfi en stöðnun í sveitunum. Sveitarfélögin Akraneskaupstaður og Hvalfjarðarsveit eru nátengd þar sem íbúar Hvalfjarðarsveitar sækja mikið af sinni þjónustu til Akraness og margir íbúar Akraness sækja atvinnu til Grundartanga. Ekki er að efa að sameining þessara sveitarfélaga myndi auðvelda samþættingu á þjónustu og atvinnulífi á svæðinu.

Helstu ályktanir sem draga má af íbúaþróun á Vesturlandi með tilliti til mögulegrar sameiningar sveitarfélaga er að fækkun íbúa á Snæfellsnesi – bæði í þéttbýli og dreifbýli – mun að líkindum setja sívaxandi þrýsting á sameiningu sveitarfélaganna.

4.2 SAMGÖNGUKERFI OG VEGALENDIR

Vegalengdir á Vesturlandi eru frekar stuttar miðað við flest önnur landsvæði hérlandis. Tafla 3 sýnir fjarlægðir milli helstu staða og eins og sjá má, er hvergi um lengra en 170 km að fara. Í skýrslunni „Sveitarfélagið Vesturland“ var varpað fram þeim möguleika að setja upp þjónustumiðstöðvar á nokkrum stöðum í sveitarfélaginu til að annast mikilvæga nærþjónustu sem veitt er miðlægt í ráðhúsum. Þannig voru færð rök fyrir því að ná mætti fram ákveðnu hagræði við sameiningu alls Vesturlands í eitt sveitarfélag án þess að skerða nærþjónustu íbúanna. Þetta er svipuð útfærsla farin var í Highland Council í Skotlandi ("The Highland Council," 2006).

Tafla 3: Vegalendir á milli staða á Vesturlandi 2010.
Tölur Vegagerðarinnar.

Sveitarfélag	Akranes	Hvanneyri	Kleppjárns- reykir	Melahverfi	Borgarnes	Reykholt	Bifröst	Hellissandur	Rif	Ólafsvík	Grundarfjörður	Stykkishólmur	Búðardalur
Akranes	0												
Hvanneyri	51	0											
Kleppjárnsreykir	70	19	0										
Melahverfi	12	36	55	0									
Borgarnes	37	14	33	23	0								
Reykholt	76	25	6	62	39	0							
Bifröst	69	46	65	55	32	31	0						
Hellissandur	167	144	163	153	130	169	162	0					
Rif	164	141	160	150	127	166	159	3	0				
Ólafsvík	158	135	154	144	121	160	153	9	6	0			
Grundarfjörður	140	117	136	126	103	142	135	36	34	28	0		
Stykkishólmur	137	112	131	121	98	137	130	74	81	65	39	0	
Búðardalur	117	94	113	103	80	119	48	150	147	141	114	86	0

Hér verður hins vegar gengið út frá því að Vesturland skiptist í nokkur sveitarfélög. Í því samhengi er áhugavert að skoða hvaða staðir séu það nálægt hverjum öðrum að hægt sé að samnýta nærþjónustu. Þrennt skiptir máli fyrir þannig greiningu:

1. Hversu langt er milli staðanna.
2. Hversu greiðfært er milli staðanna.
3. Hversu líklegt er að íbúarnir þurfi „hvort-eð-er“ að fara milli staðanna.

Svo þriðji liðurinn sé útskýrður með dæmi, þá er nokkuð augljóst að íbúi Dalabyggðar á leið um Borgarnes oftast en íbúi Borgarbyggðar á um Búðardal. Á sama hátt er minna úr leið fyrir íbúa Ólafsvíkur að koma við í Grundarfirði en það er fyrir íbúa Grundarfjarðar að koma við í Ólafsvík.

Í þessari greiningu er að mestu horft til þéttbýlisstaða enda búa um 83% íbúa Vesturlands í þéttbýli. Hins vegar er nauðsynlegt að hafa í huga að þjónusta sveitarfélaga þarf að nýtast öllum íbúum þeirra – ekki bara meirihlutanum.

Það er tiltölulega augljóst að Búðardalur er of langt frá öðrum þéttbýlisstöðum til að hægt sé að reikna með verulegri samnýtingu á þjónustu (Tafla 3). Hins vegar er tiltölulega auðvelt að sjá fyrir sér samlegðarmöguleika milli Borgarness og Akraness annars vegar og Ólafsvíkur, Grundarfjarðar og Stykkishólms hins vegar.

Í fyrra tilvikinu hlýtur að teljast eðlilegt að meginhluti þjónustunnar sé veittur frá Akranesi þar sem mun fleiri íbúar búa þar. Akranes er líka að hluta til „í leiðinni“ fyrir íbúa Borgarbyggðar sem eiga leið til Reykjavíkursvæðisins. Hvalfjarðarsveit sækir nú þegar mikið af þjónustu til Akraness og vegalendir þangað eru yfirstíganlegar.

Á Snæfellsnesi er staðan flóknari. Frá Ólafsvík í Grundarfjörð eru 26 km og ekki verulegt óhagræði fyrir íbúa Ólafsvíkur að „koma við“ í Grundarfirði á leið út af svæðinu. Frá Stykkishólmi

til Grundarfjarðar eru hins vegar tæplega 40 km og hæpið að halda því fram að Grundarfjörður sé „í leiðinni“ fyrir íbúa Stykkishólms. Það er því ekki augljóst hvernig megi sameina sveitarfélögin á Snæfellsnesi nema með því að halda úti einhvers konar þjónustuútibúum á einum eða tveimur stöðum. Hins vegar er löng hefð fyrir miklu samstarfi milli þessara sveitarfélaga og því eðlilegt að skoðað sé hvort í sameiningu felist tækifæri til frekari hagræðingar.

Ef horft er út fyrir Vesturland þá er nærtækt að velta upp möguleikanum á sameiningu Kjósarhrepps við Hvalfjarðarsveit eða sameinað sveitarfélag á því svæði. Kjósarhreppur er með innan við 200 íbúa og grunngerð sveitarfélagsins svipar mjög til Hvalfjarðarsveitar, ef frá er talið stóriðjusvæðið á Grundartanga. Aðrir kostir fyrir Kjósarhrepp væru sameining við Reykjavík eða Bláskógabyggð. Hvorugur kosturinn er augljóslega betri en sameining í norðurátt.

Í norðurhluta Vesturlands á Búðardalur mörk að Borgarbyggð í suðri og Helgafellssveit og Stykkishólmsbæ í vestri. Úr Búðardal eru 80 km í Borgarnes og 86 km í Stykkishólm. Dalamenn eiga hins vegar oftari leið um Borgarnes á meðan Stykkishólmur er meira úr leið. Þá er vegurinn frá Búðardal til Stykkishólms einn sá lélegasti á Vesturlandi.

Búðardalur á líka mörk að Reykhólahreppi, Strandabyggð og Bæjarhreppi. Ef horft er til sameiningarkosta þessara sveitarfélaga þá á Reykhólahreppur möguleika á sameiningu við Strandabyggð, Vesturbyggð eða Dalabyggð. Vegalengdir frá Reykhólum til þjónustumiðstöðva þessara staða eru:

- Reykhólar – Búðardalur: 75 km
- Reykhólar – Hólmavík: 58 km
- Reykhólar – Patreksfjörður: 200 km

Vegalengdin til Patreksfjarðar er mjög mikil og yfir erfiða fjallvegi að fara. Það er 17 km styttra að fara frá Reykhólum til Hólmavíkur en til Búðardals en á móti kemur að til Búðardals er greiðfærara og líklegra að þangað liggi leið íbúa „hvort eð er“.

Ef málin eru skoðuð frá Hólmavík, þá hefur Strandabyggð möguleika á sameiningum við Dalabyggð, Reykhólahrepp, Húnaþing Vestra og Ísafjarðarbæ (horft er framhjá mögulegum sameiningum við minni sveitarfélög). Vegalengdir milli þjónustukjarna þessara sveitarfélaga eru:

- Hólmavík – Búðardalur: 80 km
- Hólmavík – Hvammstangi: 145 km
- Hólmavík – Ísafjörður: 225 km

Tenging við Búðardal er áberandi styst.

Það virðist því vera möguleiki á að skoða nánar samvinnu – eða sameiningu Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar. Þannig yrði til gríðarlega landmikið, en tiltölulega einsleitt sveitarfélag með tæplega 1.500 íbúum.

5 ALÞJÓÐLEGUR SAMANBURÐUR

Í þessum kafla verður skipan sveitarfélaga á Íslandi borin saman við stöðuna í öðrum löndum. Fyrst verður gerður mjög stuttur samanburður við nokkur Evrópulönd en síðan verður sjónum beint að Norðurlöndunum sérstaklega. Í fyrsta lagi verður reynt að gera grein fyrir stærð sveitarfélaga í viðkomandi löndum. Í öðru lagi verður reynt að varpa ljósi á hversu vel sveitarfélög eru rekin (skilvirkur rekstur) í þessum löndum. Að lokum verður saga sameininga dregin fram í stuttu máli. Til nánari glöggvunar, og einnig sem æskilegri viðmið, verða Færeyjar og Grænland tekin sérstaklega í þessum samanburði sem er áhugavert í samanburði þar sem öll önnur Norðurlönd eru mun stærri en Ísland.

5.1 STÆRÐ SVEITARFÉLAGA

Sveitarfélög á Íslandi eru lítil en þau eru smærri í a.m.k. átta öðrum Evrópskum löndum; Færeyjum, Tékklandi, Frakklandi, Slóvakíu, Sviss, Ungverjalandi, Austurríki og Lúxemborg (Tafla 4).

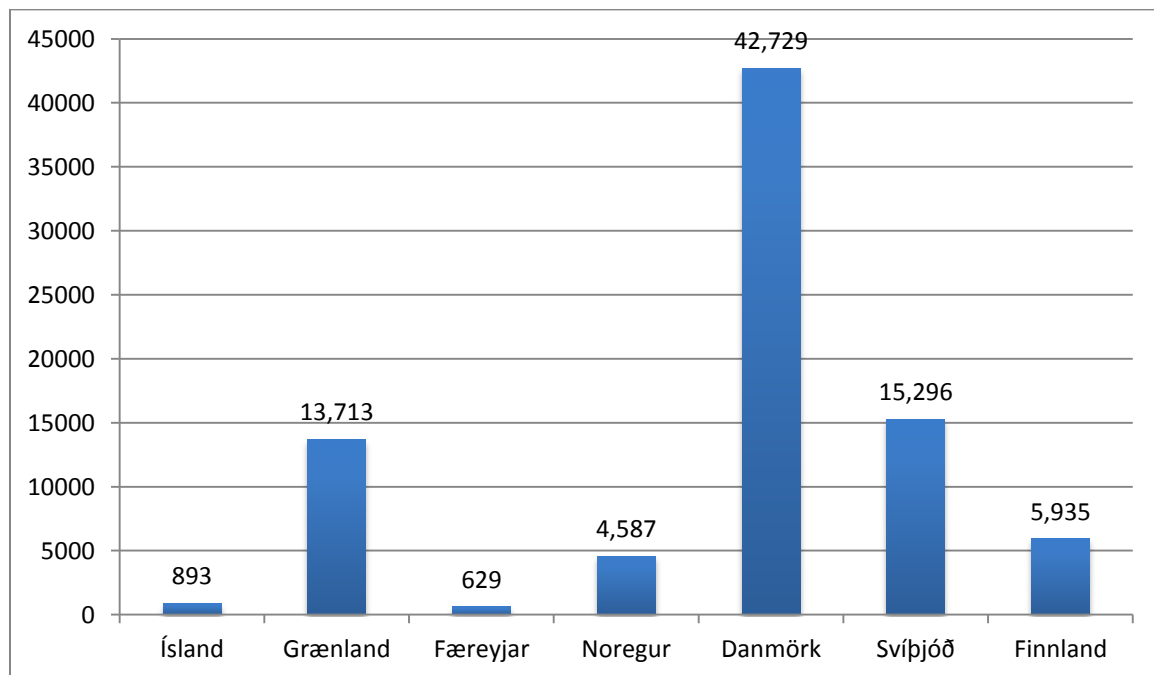
Tafla 4: Stærð sveitarfélaga á Íslandi í alþjóðlegum samanburði – 30 Evrópsk lönd.
Heimild: Baldersheim og Rose (2010, s. 3), Hagstofur Íslands, Færeyja og Grænlands.

Land	Fjöldi sveitarfélaga	Meðalstærð sveitarfélaga (meðalfbúafjöldi)	Stærð lands km ²	Meðalstærð sveitarfélaga í km ²
Færeyjar	30	1.621	1.393	46
Tékkland	6.249	1.640	78.865	13
Frakkland	36.683	1.720	640.679	17
Slóvakía	2.891	1.870	49.037	17
Sviss	2.758	2.700	41.284	15
Ungverjaland	3.175	3.170	93.028	29
Austurríki	2.357	3.510	83.871	36
Lúxemborg	116	4.080	2.586	22
Ísland	74	4.292	103.000	1.392
Lettland	527	4.340	64.559	123
Spánn	8.111	5.430	505.992	62
Eistland	227	5.930	45.227	199
Þýskaland	12.312	6.690	357.114	29
Rúmenía	3.173	6.800	238.391	75
Ítalía	8.101	7.270	301.336	37
Slóvenía	210	9.560	20.273	97
Grikkland	1.034	10.750	131.990	128
Noregur	431	11.010	323.802	751
Finnland	416	12.660	338.424	814
Grænland	4	14.062	2.166.086	541.522
Pólland	2.478	15.390	312.679	126
Belgía	589	17.910	30.528	52
Búlgaría	264	29.090	110.879	420
Svíþjóð	290	31.310	450.295	1.553
Portúgal	308	34.380	92.090	299
Holland	443	36.890	41.850	94
Írland	114	37.310	70.273	616
Danmörk	98	55.480	43.094	440
Litháen	60	56.570	65.300	1.088
Bretland	437	139.480	242.900	556
Miðgildi	440	8.415	92.559	110

Tölur frá Íslandi, Færeyjum og Grænlandi eru frá árinu 2010 en 2008 í öðrum löndum. Tölur yfir stærð lands komu af Wikipedia (27. janúar 2014). Tölur yfir fjölda sveitarfélaga og meðalfbúafjölda komu frá Baldersheim og Rose að undanskildum tölum frá Íslandi, Færeyjum og Grænlandi sem komu frá hagstofum viðkomandi landa.

Þetta snýst þó við ef stærð sveitarfélaga er reiknuð í ferkílómetrum. Þá eru bara tvö Evrópsk lönd með stærri sveitarfélög en Ísland; Grænland langstærst og Svíþjóð með litlu stærri sveitarfélög en Ísland.

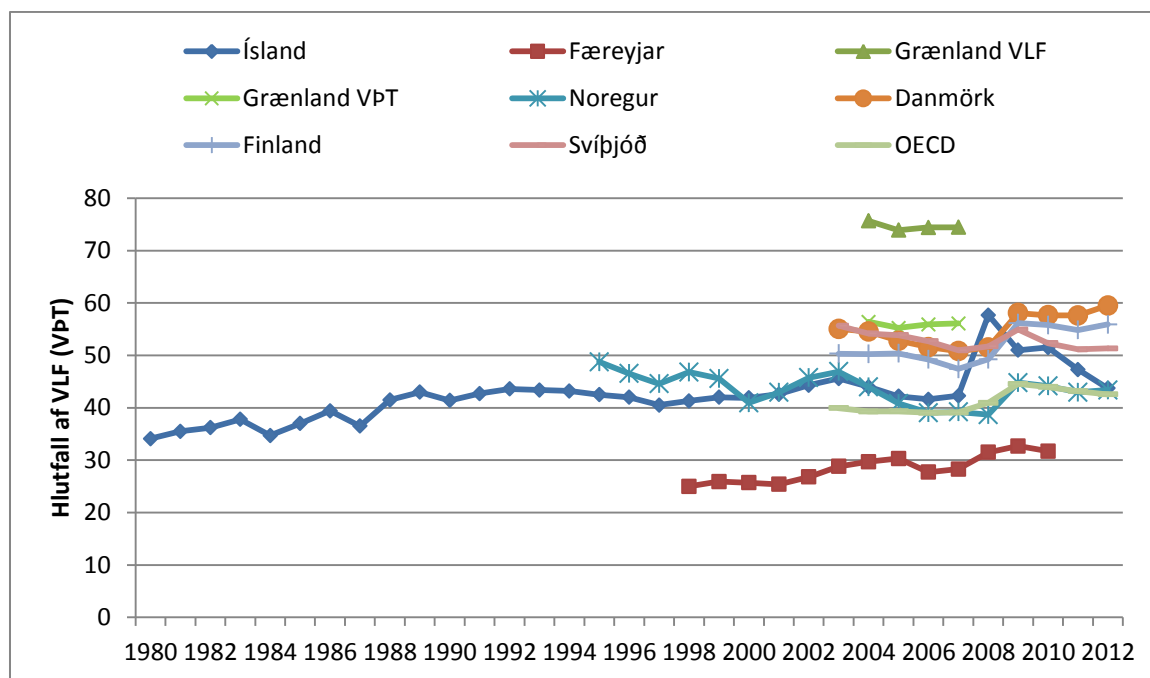
Sveitarfélög á Norðurlöndunum eru ákaflega mis stór eins og meðaltöl og miðgildi íbúafjölda þeirra gefur til kynna (Mynd 5 og Tafla 4). Samkvæmt miðgildi eru þau minnst í Færeyjum og á Íslandi en stærst í Danmörku. Betra er að styðjast við miðgildi þar sem meðaltal hefði stækkað sveitarfélög Íslands og Færeyja þar sem höfuðborgirnar eru óvenju fjölmennar hlutfallslega. Til gamans má nefna að árið 2003 var þetta miðgildi í Sviss 888 (Steiner, 2003, p. 552) sem er nánast það sama og á Íslandi 2010. Þar hefur sveitarfélögum fækkað úr 3.203 í 2.842 á tímabilinu 1848-2003. Að sama skapi er áhugavert að segja frá því að 36.570 sveitarfélög eru í Frakklandi og 20.185 þeirra hafa færri en 500 íbúa. Að meðaltali eru því 1.548 íbúar í hverju sveitarfélagi í Frakklandi í samanburði við 3.885 íbúa í Evrópusambandinu öllu. Þó að meðaltal sé ekki að öllu leyti sambærilegt miðgildi þá er þetta vísbending fyrir því að uppbygging sveitarfélaga í Evrópusambandinu og þá sérstaklega í Frakklandi, sé nær því sem gerist á Íslandi en öðrum Norðurlöndum. Það kemur þó skýrt fram að sveitarfélög þykja of mörg í Frakklandi og sameiningar verið reyndar en með litlum árangri. (Kerrouche, 2010, pp. 160-165)



Mynd 5: Íbúafjöldi sveitarfélaga 2010 – miðgildi.
Heimild: Hagstofur viðkomandi landa.

Stærð sveitarfélaga ræðst af fleiri þáttum en íbúafjölda og víðfeðmi, þar kemur velja þeirra einnig til. Í viðleitni til að skoða stærð sveitarfélaga er hjálplegt að átta sig fyrst á stærð hins opinbera í heild sinni. Útgjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) er þokkalegur mælikvarði fyrir hlutfallslegri stærð hins opinbera. Í ljós kom að þarna er allnokkur munur á milli Norðurlandanna (Mynd 6). Árið 2005 voru útgjöldin 30% af VLF í Færeyjum, 42% á Íslandi og 74% á Grænlandi. Þar sem þjóðartekjur (ÞT) eru töluvert hærri en VLF á Grænlandi vegna styrkja frá Danmörku verður hlutfallið lægra sem hlutfall af því – eða 55% árið 2005. Jafnvel þó horft sé til þess er hið opinbera stærst á Grænlandi. Þetta ár voru hlutföllin 50% í Finnlandi, 54% í Svíþjóð, 53% í Danmörku og 41% í Noregi. Á ferlinum sést að hið opinbera hefur vaxið að umfangi í öllum löndunum. Einnig sést að á Íslandi hefur hið opinbera verið

minna heldur en á stærri Norðurlöndunum. Skýringar á því eru ýmsar en Sigurður Snævar (1993, p. 341) benti á að ástæður gætu legið í hverfandi lágum útgjöldum á Íslandi til varnarmála, lágt atvinnuleysi, stærri hluti lífeyriskerfisins utan hins opinbera og lægri meðalaldur á Íslandi svo það helsta sé nefnt.

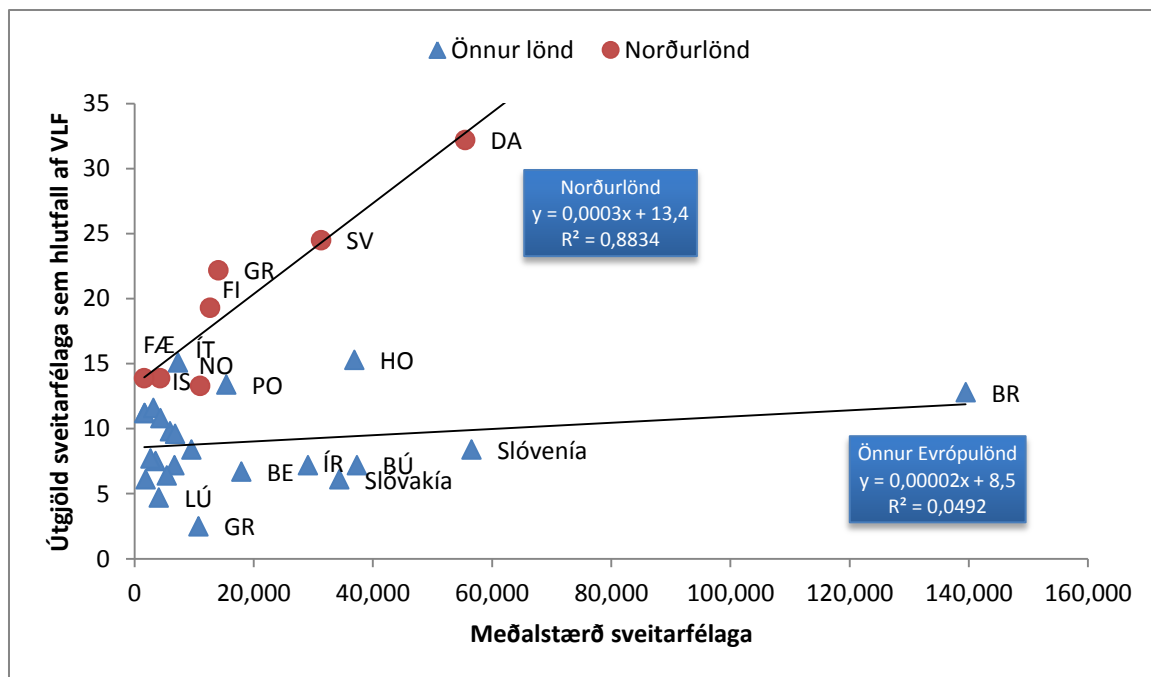


Mynd 6: Útgjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.
Hlutfall af vergum þjódartekjum (VPT) var einnig tilgreint fyrir Grænland. Byggt á gögnum hagstofa viðkomandi landa.

Í framhaldi af þessu var brugðið upp mynd af útgjöldum sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og stærð sveitarfélaga (Mynd 7). Þarna náðist í samanburðartölur frá öðrum löndum Evrópu fyrir árið 2008 hjá Baldersheim og Rose (2010b, p. 3). Gögnin frá Noregi, Sviss og Grænlandi voru ekki frá því ári. Samskonar samanburði er brugðið upp hjá Baldersheim og Rose (2010b, p. 5) þar sem 11 mismunandi Evrópulönd eru borin saman með þessum hætti. Þar er leitnilínan upphallandi. Það er túlkað sem vísbending fyrir því að stærri sveitarfélög veiti aukna þjónustu – sem það kann vissulega að gera ef nýting fjármuna sé alls staðar góð og sú sama. Þá er líka bent á að stækkun sveitarfélaga leiði ekki sjálfkrafa til aukinnar þjónustu og tekin fáein dæmi. Það er vísbending fyrir mismunandi nýtingu fjármuna.

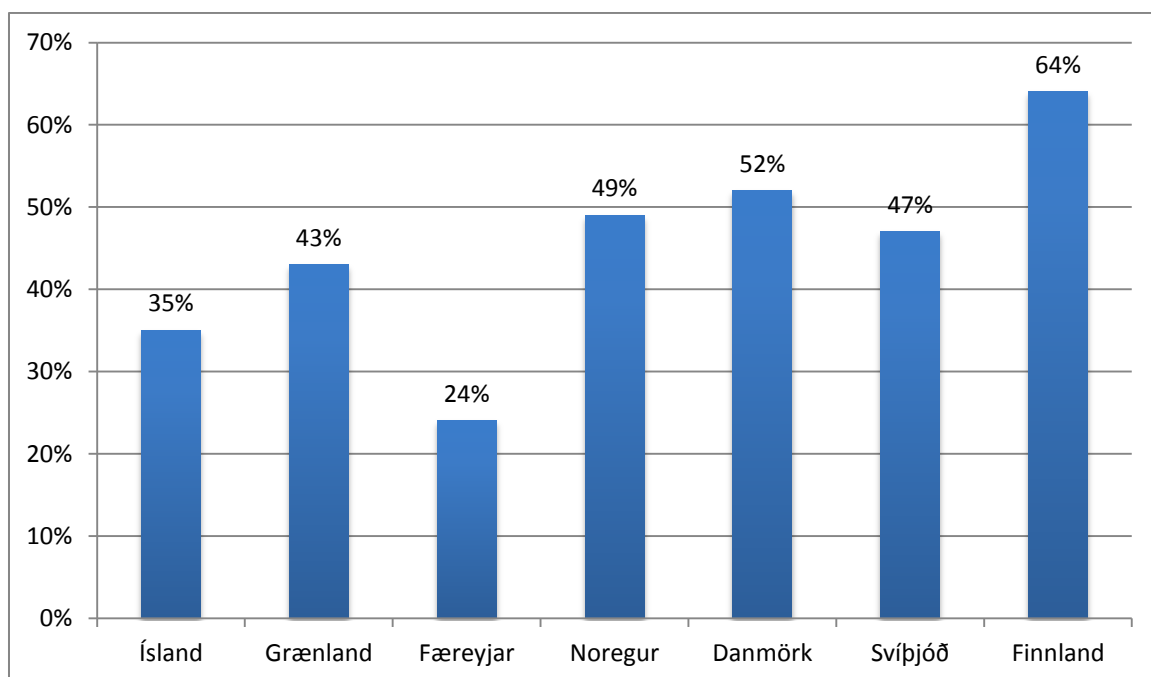
Í þessu ljósi er áhugaverður munur á milli Norðurlandanna og annarra Evrópulanda. Sterkt samhengi er á milli stærðar sveitarfélaga og hás þjónustustigs á Norðurlöndunum en mun veikara hjá öðrum Evrópulöndum.

Munurinn á samanburði í þessari skýrslu og þeirra Baldersheim og Rose er að hér eru gögn yfir 30 Evrópulönd á meðan þeir eru eingöngu með 11 þrátt fyrir að þeir hafi haft gögn yfir 27 Evrópulönd. Engin skýring var gefinn á því.



Mynd 7: Útgjöld sveitarfélaga sem hlutfall af VLF og stærð þeirra árið 2008.

Þegar athyglinni er beint að stærð sveitarfélaga er sennilega best að horfa til samneyslunnar. Hún nær betur til opinberrar þjónustu og skiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga við veitingu hennar en ef heildarútgjöld eru notuð til viðmiðunar. Í samneyslunni eru ekki talin vaxtaútgjöld, millifærslur á milli stofnana og annað sem ekki kemur þegnunum til góða með beinum hætti í formi þjónustu.



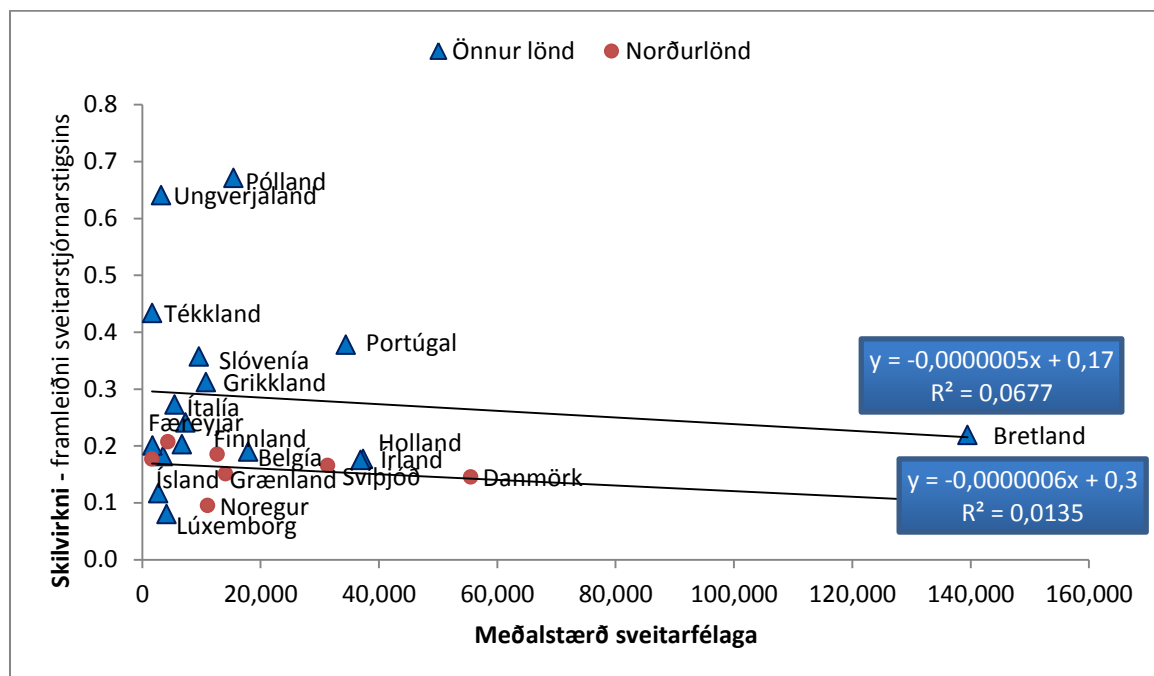
Mynd 8: Hlutfur samneyslu sveitarfélaga í samneyslu hins opinbera 2010.

Heimild: Hagstofur viðkomandi landa.

Hluttur sveitarfélaganna í samneyslu hins opinbera var á bilinu 24-64% á Norðurlöndunum árið 2010 - lægst í Færeyjum og hæst í Finnlandi (Mynd 8). Þarna er hluttur sýslna (þ.e. ömt í Danmörku, lén í Svíþjóð og fylki í Noregi) ekki talin með þar sem það á við – Noregur, Svíþjóð og Danmörk hafa þrjú stjórnsýslustig en ekki hin löndin. Samkvæmt heimildum færu Danmörk, Svíþjóð og Noregur nærri Finnlandi ef hluttur sýslna væri bætt við (Gunnar Helgi Kristinsson, 2001). Á þessu sést að vægi ríkisvaldsins er miklu minna í stóru Norðurlöndunum en þeim minni.

5.2 SKILVIRKNI SVEITARSTJÓRNARSTIGSINS Á NORÐURLÖNDUNUM

Með skilvirkni er vísað til enska orðsins efficiency og gefur það til kynna hversu tími starfsmanna og fjármunir eru vel nýttir í viðkomandi rekstri. Slæm nýting felur í sér sóun. Alltaf er um ákveðna sóun að ræða í rekstri. Fólk gerir „eðlileg“ mistök sem leiða til þess að fjármunir fyrirtækja fara forgörðum. Þá geta vinnubrögð eða skortur á tækni leitt til þess að verkefni verða tímafrekari en þau þyrftu að vera ef betri þekking væri til staðar. Þetta eru tvö dæmi um hvers vegna skilvirkni getur verið misjöfn á milli fyrirtækja og annarra rekstrareininga.



Mynd 9: Samband stærðar sveitarfélaga og skilvirkni.

Unnið á grundvelli gagna frá OECD. Ath.: Skilvirkni er meiri eftir því sem gildið er hærra.

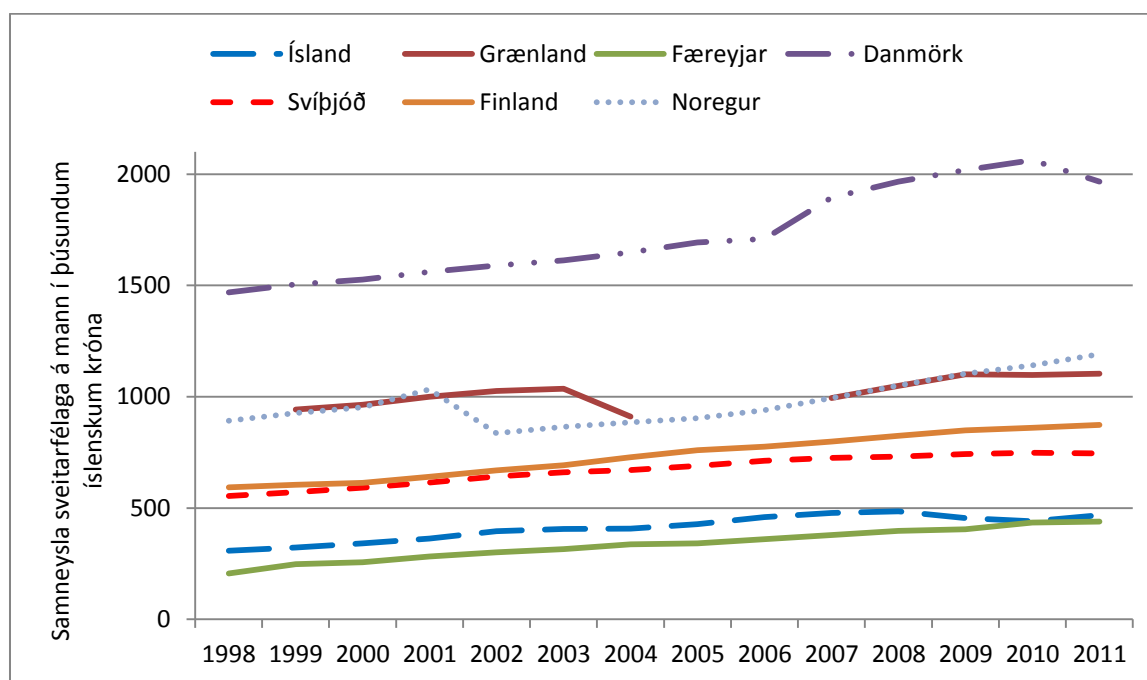
Gerð var tilraun til að finna grófa vísbendingu fyrir skilvirkni á sveitarstjórnarstigi Norðurlandanna og ýmissa annarra landa til samanburðar. Það var gert með því að reikna út útgjöld til samneyslu sveitarfélaga á hvern íbúa og því síðan deilt upp í þá þjónustu sem fæst fyrir það fjármagn með því að reikna út hlutfallslega stærð sveitarstjórnarstigsins í viðkomandi löndum¹. Á þessu sést að Færeyjar, Finnland og Ísland eru skilvirkust á Norðurlöndunum (Mynd 9).

¹ Gert var ráð fyrir að hluttur sveitarfélaga í samneyslu hins opinbera í viðkomandi landi margfaldað með hlutfallslegri stærð hins opinbera (sem hlutfall af VLF) endurspegladi þjónustustig (Mynd 7). Þarna er horft til framleiðnihugtaksins – einkum framleiðni fjármagns sem hægt er að finna með því að deila fjármagni upp í framleiðslumagn eða virði framleiðslumagns. Hér er stærð sveitarstjórnarstigsins ígildi framleiðslumagns og útgjöld sveitarstjórnarstigsins til samneyslu á hvern íbúa ígildi fjármagnsins, U . Stærð sveitarstjórnarstigsins er margfeldi hlutfalls samneyslu sveitarfélaga í samneyslu hins opinbera, S , (sbr. mynd 7) og hlut opinberrar samneyslu í VLF, O . Jafnan fyrir skilvirkni er því $(S \times O)/U$. Samneysla sveitarfélaga á mann var reiknuð sem

Samkvæmt þessu er Noregur óskilvirkasta landið. Það er því ekkert skýrt mynstur í þá veru að stærstu sveitarfélögin séu skilvirkust. Þessum samanburði verður auðvitað að taka með fyrirvara. Hann var sá besti sem völ var á í alþjóðlegum samanburði miðað við þau gögn sem lágu fyrir en hann er mjög grófur. Við sjáum t.d. að gengi gjaldmiðlanna hefur sérstök áhrif á niðurstöðurnar eins og sjá má í tilfelli Póllands, Ungverjalands og jafnvel Tékklands – Evrópulönd án Evru sem gjaldmiðils. Niðurstöðurnar fyrir Ísland þyrfti því að skoða í því ljósi. Niðurstöðurnar fyrir Noreg markast trúlega af slíkum hlutum líka þar sem Norska krónan var óvenju sterk árið 2010. En jafnvel þó þessum löndum yrði hent út úr þessum samanburði fengist ekki vísbending fyrir meiri framleiðni stærri sveitarfélaga – þ.e. marktæk upphallandi lína.

Að lokum var dregin upp mynd af þróun samneyslunnar á hvern íbúa í öllum Norðurlöndum á tímabilinu 1998-2011 (Mynd 10). Í ljós kom að hún hefur verið að aukast alls staðar nema einna síst í Svíþjóð.

Til hliðsjónar við þessar tölur er rétt að fara yfir nokkrar staðreyndir sem kunna að hafa haft áhrif á þróun samneyslunnar – einkum flutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga. Á Grænlandi fækkaði sveitarfélögum úr átján í fjögur við sameiningu árið 2008 sem tók gildi 1. janúar 2009. Á myndinni (Mynd 10) sést að útgjöld vegna samneyslu lækkuðu ekki í kjölfarið. Enn fremur skal bent á að stjórnunarkostnaður grænlenkra sveitarfélaga hækkaði á milli áranna 2008 og 2009 (*Kommunernes økonomiske vilkår*, 2011). Hins vegar koma möguleg hagræðingaráhrif sameininga ekki fram fyrr en eftir langan tíma og þarfnast þetta því frekari skoðunar.



Mynd 10: Þróun á samneyslu sveitarfélaga á mann.

Allar upphæðir leiðréttar fyrir verðbólgu. Miðað við verðlag og gengi ársins 2010. Byggt á gögnum viðkomandi landa og Seðlabanka Íslands.

Á Grænlandi voru engin verkefni flutt frá ríki til sveitar á sameiningarárinu. Málefni fatlaðra voru flutt til sveitarfélaganna árið 2011, tveimur árum eftir sameininguna. Þá voru tvö önnur verkefni, námsráðgjöf (e. psychological pedagogical consultancy) og sérkennsla á framhalds-

$(C_{2010} \times MC_t / P_t) \times (CPI_{2010} / CPI_t)$ þar sem C stendur fyrir gengi viðkomandi gjaldmiðils, MC samneysla sveitarfélaga, P íbúafjöldi og CPI fyrir verðlagsvísitölu og t fyrir ár.

skólastigi (e. special teaching in the upper secondary schools), flutt til sveitarfélaganna árið 2012. Þessi verkefni eru trúlega mjög léttvæg í samanburði við heildarveltu sveitarfélaganna (Kanukoka, De Grönlandske Kommuner Landsforening, 2012, p. 8). Því má kannski segja að erfitt sé að fullyrða að ástæður séu fundnar fyrir hækkun stjórnumarkostnaðar á milli árunna 2008 og 2009. Þær geta verið ýmsar. Má þar nefna að þjónustustigið í gömlu sveitarfélögunum var mjög mismunandi en við sameiningu var óumflýjanlegt að jafna þjónustustigið með því að bæta það þar sem það var verst. Þá skiptir líka máli að gömlu bæjarskrifstofunum var ekki lokað heldur starfa þær áfram að sömu verkefnum og áður nema án bæjarstjóra auk þess sem gömlu bæjarstjórnarnir hafa að jafnaði langan uppsagnarfrest svo þeir haldast inni á launaskrá nokkur ár eftir sameiningu².

Bráðabrigðalög³ sem giltu um fyrstu sveitarstjórnarkosningar eftir sameiningar tryggðu hverju gömlu sveitarfélagana að minnsta kosti einn kjörinn fulltrúi. Umræða hefur verið um að festa þessi ákvæði í sessi⁴ með einhverjum hætti. Eins hefur verið rætt um að setja upp sérstök byggðaráð á þeim svæðum sem áður voru sérstök sveitarfélög. Áhugavert verður að fylgjast áfram með því hvernig Grænlandingar takast á við að tryggja lýðræði í hinum landmiklu sveitarfélögum.

Tafla 5: Fjöldi sveitarfélaga í Færeyjum.
Heimild: Hagstofa Færeyja

Ár	Fjöldi sveitarfélaga
1900	15
1950	49
1960	51
1970	52
1980	51
1990	50
2000	49
2003	48
2005	35
2012	30

Fjöldi sveitarfélaga í Færeyjum fór úr 49 í 35 vegna sameininga á tímabilinu 2000-2005 (Tafla 5). Í Færeyjum sameinuðust ekki mörg sveitarfélög fyrr en árið 2004 en þá fækkaði þeim um sjö af þeim sökum. Árið 2012 var fjöldi sveitarfélaga kominn í 30 en sameining var árið 2008 sem fækkaði þeim um fimm. Samkvæmt Sveineyju Sverrisdóttur (2013) hafa eingöngu tvö verkefni verið flutt frá ríki til sveitarfélaga í Færeyjum. Leikskólarnir voru fluttir árið 2000 og barnaverndarmál árið 2005. Útgjöld vegna samneyslu fara hægt vaxandi á þeim árum sem til skoðunar voru (Tafla 8).

Í Skandinavíu hefur sameiningarferli staðið lengi yfir eða frá miðri 20. öldinni og stendur enn yfir. Hins vegar hafa menn gert sér grein fyrir því að sameiningar eru flóknar viðfangs – bæði pólitískt og landfræðilega. Aðgengi að þjónustu vegna ýmissa landfræðilegra hindrana hafa haft þar mikið að segja. (Lähteenmäki-Smith, 2006, p. 69) .

²Heimild fannst árið 2010 en finnst ekki lengur á slóðinni: <http://www.kanukoka.gl/da-dk/media/3312/bilag-seminar-qaqortoq.pdf>

³Heimild fannst árið 2010 en finnst ekki lengur á slóðinni: http://www.inatsisit.gl/gh-gl-love/dk/2007/ltl/ltl_nr_14-2007_strukturreform/ltl_nr_14-2007_dk.htm

⁴Heimild fannst árið 2010 en finnst ekki lengur á slóðinni: <http://www.kanukoka.gl/da-dk/media/3312/bilag-seminar-qaqortoq.pdf>

Í Finnlandi voru sveitarfélög stofnuð árið 1865 ("Finlands kommuner - historie,"). Sveitarfélögum hefur fækkað þar eins og annars staðar. Eftir sameiningar að frumkvæði heimamanna fækkaði þeim úr 546 árið 1964 í 464 árið 1977 (Sandberg, 2010, p. 24). Það var fyrri sameiningarbylgjan af tveimur í Finnlandi, sú seinni var á árunum 2005-2013. Í seinni sameiningarbylgjunni fækkaði þeim um 111 á árunum 2007 til 2013. (Meklin & Pekola-Sjöblom, 2013, p. 13). Ekki ber mikið á lækkun kostnaðar á þeim tíma (Mynd 9). Árið 2010 voru sveitarfélögin 320 í Finnlandi (Statistics Finland). Í Finnlandi hafa 250 sveitarfélaga kosið að fara í formlegt samstarf við önnur sveitarfélög í stað sameiningar og mynda með sér millistig sem minnir á landshlutasamtök sveitarfélaga á Íslandi. Í sumum tilvikum taka þessi samtök yfir rekstur og ákvarðanatöku sveitarfélaganna sem nemur allt að 60-70% af veltu þeirra. (Sandberg, 2010, p. 56) Umbæturnar sem ráðist var í árið 2007 neyddi öll sveitarfélög til að taka þátt, annað hvort með sameiningu eða samstarfi. Aðeins þrír þingmenn af 200 voru á móti umbóta-áætluninni en sameiningar hafa sögulega séð gengið afar treglega í Finnlandi vegna ólíkra hagsmuna þéttbýlis og dreifbýlis sem og ólíkum pólitískum hagsmunum. (Sandberg, 2010, pp. 58-59) Á skrifum Sandberg er svo að skilja að um sameiningar af frumkvæði heimamanna hafi alltaf verið að ræða í Finnlandi – en þó þannig að í seinni sameiningarhrinunni urðu þau öll að taka þátt og koma með tillögu um annaðhvort sameiningu eða samstarf.

Árið 1958 hófst tímabil sameininga sveitarfélaga í Danmörku. Árið 1965 voru þau 1.345. Í nokkrum hæfum skrefum fækkaði sveitarfélögunum niður í 1.098 til ársins 1970. Árið 1970 var sveitarfélögum síðan fækkað í 277. ("Danmarks kommuner - kommunereformer,") Í kjölfar þeirra sameininga var fjöldi verkefna fluttur frá ríki til sveitarfélaga auk þess sem menntunarstig starfsmanna sveitarfélaga jókst mikið og fagmennska á því stjórnsýslustigi um leið (Mouritzen, 2010, p. 22). Í Danmörku var fjöldi sveitarfélaga aftur sameinaður árið 2007 en þá fækkaði þeim úr 271 í 98 (Houlberg, 2011). Sú sameining var unnin með valdboði frá ríkisstjórninni (Mouritzen, 2010, p. 39). Engra áhrifa gætir til lækkunar á útgjöldum danskra sveitarfélaga í kjölfarið og virðist sveitarstjórnarstigið þar vera eitt það óskilvirkasta í þessum samanburði (Mynd 9). Þó er á það bent í nýlegri úttekt að sveitarstjórnarstigið í Danmörku hafi óvenju víðtækt hlutverk í samanburði við ýmis önnur lönd (Mouritzen, 2010, p. 21). Þá fóru einhver verkefni yfir til sveitarfélagana í sameiningunum 2007 (Houlberg, 2011, p. 49).

Saga sveitarfélaga í Svíþjóð í þeirri mynd eins og við þekkjum hana í dag verður rakin aftur til ársins 1862 en í upphafi voru sveitarfélögin um 2.500 talsins (Nielsen, 2003, p. 25). Ef við höldum okkur við sameiningarsögu 20. aldarinnar og fram á okkar daga þá voru tvær umfangsmiklar sameiningahrinur. Sú fyrri var árið 1952 þegar fjöldi sveitarfélaga fór úr 2.281 í 1.037⁵. Tíu árum seinna fór sú seinni af stað og stóð yfir fram til ársins 1974. Við það fækkaði sveitarfélögum niður í 277. Á þessum tíma hafði sveitarfélögum í Svíþjóð því fækkað um 90% og hliðstæða fækkun ekki að finna í öðrum löndum nema kannski einna helst í Búlgaríu (Nielsen, 2003, p. 23). Sameiningarnar 1952 voru lögboðnar en í seinni sameiningarhrinunni var lagt upp með að sameiningarnar væru í samræmi við vilja íbúanna. Hvatt var til sameininga á ákveðnum nótum⁶ sem samþykkja átti síðan í íbúakosningu. Þetta leiddi til þess að sameiningarnar urðu of fáar og geta sveitarfélaganna til að takast á við verkefni ákaflega misjöfn og því var farið í að beita boðvaldi aftur. (Lindström, 2010, pp. 64-65)

⁵ Þarna ber heimildum ekki saman. Lindström (2010, s. 64) segir fjölda sveitarfélaga hafa farið úr 2.281 í 816 og hefur það eftir Wångmar (2003). Það kann að vera að hann horfi til lengra tímabils en Nielsen.

⁶ Öll sveitarfélög skyldu hafa einn sterkan þjónustukjarna og sveitir í kring. Svæðið ætti að vera eitt vinnusóknar- og þjónustusvæði.

Upphaf sveitarfélaga í Noregi verður sennilega rakið aftur til 1837 þegar þau urðu 392. Seinna komu fram óskir um aukið lýðræði og var landinu því skipt upp í fleiri sveitarfélög sem leiddi til þess að þau voru orðin 747 árið 1930. Um miðja 20. öldina snérist þróunin við og meira varð um sameiningar sveitarfélaga einkum um og upp úr 1960. ("Informasjon fra regjeringen og departementene," ; "Norges kommuner,") Árið 1946 var sett á laggirnar opinber nefnd til að fjalla um skipan sveitarstjórna og sýslna og skilaði hún af sér skýrslu árið 1952. Árið 1956 samþykkti þingið tillögu á grundvelli skýrslunnar sem hratt af stað sameiningarferli er leiddi til þess að sveitarfélögum fækkaði úr 774 árið 1951 í 443 árið 1974 (Baldersheim & Rose, 2010a, pp. 81-82). Árið 2000 voru sveitarfélögin 435 í Noregi og árið 2010 var svo komið að þau voru 428 (Statistics Norway). Djúpstæðra efasemda gætir í garð sameininga sveitarfélaga í Noregi (Lähteenmäki-Smith, 2006, p. 43). Gerð var tilraun til að sameina fjölda sveitarfélaga á 10. áratug 20. aldar sem átti að fækka þeim um helming en hún mistókst, endanlega árið 1995 (Baldersheim & Rose, 2010a, p. 80). Almennt hefur verið gengið út frá því að frumkvæði sameininga komi frá heimamönnum og jafnvel með einhverjum afskiptum ríkisvaldsins en það hefur ekki leitt til margra sameininga. (Baldersheim & Rose, 2010a, p. 99)

6 REYNSLA OG SÝN ANNARRA Á SAMEININGUM SVEITARFÉLAGA

Hér verður reynt að varpa ljósi á það sem skrifað hefur verið um sameiningar sveitarfélaga og efni því tengt. Fyrst verður reynt að draga fram fræðilegan rökstuðning fyrir samfélagslegum kostnaði og ábata við fjölmenn samfélög. Síðan verður rætt um rannsóknir á stærðarhagkvæmni í opinberum rekstri og að lokum um árangur og ýmsar afleiðingar á sameiningum sveitarfélaga.

6.1 FRÆÐILEG SÝN Á ÁBATA OG KOSTNAÐ VIÐ FJÖLMENN SAMFÉLÖG

Stækkun sveitarfélaga er ein af beinum afleiðingum sameininga sveitarfélaga. Stærð sveitarfélaga er ekki mikið rædd á sviði fræðanna með beinum hætti heldur miklu fremur stærð borga, byggðarlaga og þorpa. Með stærð er gjarnan vísað til fjölmennis en ekki víðfeðmis og mun það vera gert hér líka. Rökstuðningur fyrir stærð borga felst í því að þær vaxi á meðan hreinn jaðarábati íbúanna eykst við það að nýir íbúar flytjist til hennar. Ábati íbúanna felst í samsöfnunarhagræði (e. Agglomeration Economies) sem þeir njóta. Það felst í ýmsum hlutum, en aðallega því að meðalkostnaður lækkar við rekstur fyrirtækja og annarra rekstrareininga vegna mikils náðbýlis íbúa og fyrirtækja og við það skapast svigrúm til hærri launa, annað hvort í formi hærri nafnlauna, lægra vöruverðs eða aukinna gæða á vöru og þjónustu. Kostnaður sem íbúarnir hafa hins vegar af hverjum viðbótaribúa, þ.e. aukinni mannþröng, er almennt rakinn til aukins ferðatíma innan borgarinnar vegna daglegra erinda við vinnu, verslun og annarrar afþreyingar sem íbúar sækja. Auðvitað er kostnaðurinn rakinn til fleiri þátta en þar má nefna umferðartafir, mengun og glæpi sem dæmi. Almennt gildir að ábatinn fer stíglækkandi en kostnaðurinn stíghækkandi og þess vegna er hægt að greina hvaða íbúafjöldi skilar hámarks nettó ábata. Þetta er grundvöllur þekktra kenninga Henderson's (1974) þar sem hann ræðir hina arðbærustu stærð borga. Hins vegar hefur líka verið bent á að hver borg hefur sitt hámark og munur milli borga útskýrður með því hversu sérhæft eða fjölbreytt atvinnulífið sé. Ef borg hefur fjölbreytt atvinnulíf, eins og New York þá sé samsöfnunarhagræðið meira en í borg þar sem atvinnulíf er einhæfara eins og t.a.m. í bílaborginni Detroit í Bandaríkjunum. Hins vegar sé þéttbýliskostnaðurinn á hvern íbúa nokkuð einsleitur frá einni borg til annarrar.

6.2 STÆRÐARHAGKVÆMNI Í OPINBERUM REKSTRI

Stærðarhagkvæmni er til staðar í rekstri þegar framleiðslan er aukin (um 5%) en kostnaður hækkar tiltölulega lítið (minna en 5%) (Ágúst Einarsson, 2007, pp. 152, 237) ⁷. Stærðarhagkvæmni er því ein af nauðsynlegum forsendunum fyrir því að meðalkostnaður lækki við sameiningu sveitarfélaga. En það er ekki sjálfgefið að meðalkostnaður lækki við sameiningu. Þar getur komið til vilji forráðamanna að auka útgjöld til annarra þátta eða hreinlega vanhæfir stjórnendur. Rosen (2008) fullyrkti að stærðarhagkvæmni væri í rekstri opinberrar þjónustu eins og eldvörnum og rekstri bókasafna. Það sama kemur út úr almennri rannsókn fyrir Bretland (Burridge, 2008). Þetta virðist líka eiga við um heilbrigðisþjónustu (Given, 1996), vatnsveitu (Bottasso & Conti, 2009), símaþjónustu (Nemoto & Asai, 2002) svo fleiri tegundir opinberrar þjónustu séu nefndar. Þá hefur líka verið hægt að sýna fram á stærðarhagkvæmni í rekstri grunn- og framhaldsskóla (Andrews, Duncombe, & Yinger, 2002). Þetta á bæði við stjórnunar- og

⁷Þarna býr að baki sú forsenda að allir framleiðsluþættirnir voru fullkomlega nýttir fyrir og eftir breytinguna. Ákveðin tæknileg skilyrði í framleiðslunni eru þess valdandi að stærðarhagkvæmni og ábati af þessu tagi næst við framleiðsluaukningu. Dæmi um þetta er vatnsveita þar sem allt dreifikerfið er til staðar og hægt er að pumpa 10% meira af vatni í gegnum það við tiltölulega lágan viðbótarkostnað (e. marginal cost).

kennslukostnað. Hins vegar komu fram vísbendingar fyrir stærðaróhagræði í kennslukostnaði þegar einnig var tekið tillit til gæða skólastarfsins, en mikil óvissa var í matinu og ráðlögðu höfundar að rannsóknir á þessu sviði yrðu settar í forgang. Svipaðar niðurstöður komu fram í annarri rannsókn sem var sérstaklega tileinkuð sameiningu skólamála nokkurra sveitarfélaga í New York í eitt stórt skólasvæði (Duncombe, Miner, & Ruggiero, 1995). En þá er nú kannski ástæða til að snúa sér að rannsóknum á hagræðingu sem verður við sameiningar sveitarfélaga sérstaklega.

6.3 AFLEIÐINGAR/ÁHRIF SAMEININGAR SVEITARFÉLAGA

Hinnerich (2009) sýndi fram á sterka tilhneigingu sveitarfélaga til að skuldetja sig rétt fyrir sameiningu og gerast þar með laumufarþegar (e. free rider) í hinu nýja. Ennfremur að hvatinntil þessarar hegðunar vex eftir því sem hlutfall íbúa er lægra í heildaríbúafjölda sameinaðs sveitarfélags og lítil sveitarfélög því líklegri til þess að gera þetta. Þá eru niðurstöður Jordahl og Liang (2010) og í danskri rannsókn (Blom-Hansen, 2010) í nokkru samræmi við þetta. Hins vegar hefur Japönnum tekist að draga úr þessari tilhneigingu með sérstökum opinberum aðgerðum (Nakazawa, 2013). Þessu tengt er umfjöllun nýlegrar rannsóknar (Dur & Staal, 2008) um hvernig sveitarfélög geta orðið laumufarþegar þegar þau komast upp með að hafa lélega þjónustu vegna nágreinnis við stórt sveitarfélag, þ.e. bæjar eða borgar í öðru sveitarfélagi. Stóra sveitarfélagið skaffar vinnumarkað, opinbera sem og aðra þjónustu ásamt afþreyingu. Þegar þessi sveitarfélög sameinast helst þjónustustigið lágt í litlu sveitarfélögunum og verður jafnvel ennþá verra í krafti meirihluta íbúa fyrrum stærsta sveitarfélagsins. Þetta er í samræmi við niðurstöður Grétars Þórs Eypórssonar og Hjalta Jóhannessonar (2002, p. 261).

Þegar horft er til rannsókna um hvort sameining sveitarfélaga hafi skilað hagræðingu í rekstri þeirra tókst Grétari Eypórssyni og Hjalta Jóhannessyni (2002, p. 262) ekki að draga það fram með óyggjandi hætti eins og áður sagði. Þeir bentu reyndar á að ávinningurinn hafi mögulega verið nýttur til að bæta þjónustu sameinaðs sveitarfélags. Moisisio og UUsitalo (2013) báru saman þróun meðalkostnaðar sameinaðra sveitarfélaga í Finnlandi á tímabilinu 1970-1981 við sveitarfélög sem ekki sameinuðust og fundu út að kostnaður hækkaði í flestum málaflokkum að stjórnunarkostnaði undanskyldum. Sameiningarnar voru sjálfsprottnar. Lækkun stjórnunarkostnaðar var mun minni heldur en hækkun annarra kostnaðarliða. Athygli vakti að 10 árum eftir sameiningarnar var meðalkostnaður sameinuðu sveitarfélaganna ennþá hærri en hjá þeim ósameinuðu. Lüchinger og Stutzer (2002) gátu ekki heldur sýnt fram á neina stærðarhagkvæmni í kjölfar sameininga í Sviss. Þá vildu Rouse og Putterill (2005) kanna hvort sameining sveitarfélaga skilaði sér í hagræðingu á viðhaldi vegakerfisins en tókst ekki að sýna fram á það. Töluverðar efasemdir komu fram í nokkrum rannsóknum um stærðarhagkvæmni í rekstri sveitarfélaga, sérstaklega í sambandi við hagræðingu í rekstri þeirra í kjölfar sameininga (Byrnes & Dollery, 2002; Dollery, Byrnes, & Crase, 2007; Dollery, Crase, & Johnson, 2006). Þá er beinlínis fjallað um það í niðurstöðum að stærð sveitarfélaga leiði ekki til betri rekstrarútkomu og samstarf sveitarfélaga og samnýting, samrekstur og jafnvel sameign á aðstöðu eða dýrum tækjum séu leiðir sem menn ættu jafnvel að horfa meira til (Dollery et al., 2007). Nýleg dönsk rannsókn byggð á gögnum í kringum stórar sameiningar árið 2007 þar sem sveitarfélögum fækkaði úr 271 í 98 sýndi að stærri sveitarfélög urðu ekki hagkvæmari í rekstri þegar horft var til stjórnunarkostnaðar sérstaklega (Houlberg, 2011). Þá bendir enn nýrri óbirt rannsókn þeirra Jens Blom-Hansen, Houlberg og Serritzlew (2011) á dönsku sameiningunum 2007 til þess að umtalsverður árangur til lækkunar kostnaðar hafi náðst – eða um 8% lækkun á heildarkostnaði (Blesse & Baskaran, 2013).

Rannsóknir benda til að sameiningar hafi skilað vissum samfélagslegum ábata þó svo neikvæð áhrif hafi stundum fylgt á sama tíma. Kanadísk rannsókn (Slack & Bird, 2013) leiddi í ljós að af þremur þjónustubáttum (slökkvilið, sorpmál, bókasöfn og umhverfismál) hækkaði kostnaður við alla nema bókasöfn í kjölfar sameininga. Að baki lágu gögn yfir sex sveitarfélög í Kanada árin 1988-2008 og einnar sameinaðrar borgar 1998-2008. Að auki dró úr aðgengi að þjónustu og fjaraði undan áhrifum almennings á ákvarðanatöku í sveitarfélaginu. Hins vegar batnaði fjárhagsleg geta smærri og fátækari sveitarfélaganna auk þess sem þjónustan varð einsleitari á milli þeirra. Í svissneskri rannsókn (Steiner, 2003) kom fram að sameiningar og samstarf sveitarfélaga þar í landi hafi leitt til aukinnar getu þeirra til að sinna þjónustu en engin áhrif mældust varðandi fjárhagsstöðu. Í nýlegri eistneskri rannsókn (Reiljan, Jaansoo, & Ülper, 2013) kom í ljós að sameiningar á 20 ára tímabili sem fækkaði sveitarfélögum úr 255 í 226 þar í landi hafði áhrif á lækkun stjórnunarkostnaðar en til hækkunar á öðrum kostnaðarliðum. Yfir það heila virtist nú heildarkostnaður hafa lækkað, mest hjá sveitarfélögum á stærðarbilinu 5.000-9.999 íbúa. Á móti fundu þeir út að framlögin frá ríki til sveitarfélaga hafði lækkað hressilega á móti þannig að á heildina litið töpuðu sveitarfélögin á sameiningum, einkum smærri sveitarfélög úti á landi. Á grundvelli þessa drógu þeir þá ályktun að sameining sveitarfélaga væru gerðar í þeim tilgangi að spara ríkissjóði peninga í stað þess að efla fjárhagsstöðu sveitarfélaga – og skýrir það hvers vegna svo fáar sameiningar hafa átt sér stað þar á undanförunum árum að mati höfunda.

Í nýlegri þýskri rannsókn (Blesse & Baskaran, 2013) var árangur sameininga sveitarfélaga rannsakaður þar sem greint var á milli lögbundinna (þvingaðra) og sjálfviljugra sameininga. Þar kom fram að kostnaður lækkaði, m.a. stjórnunarkostnaður, í kjölfar lögboðinna sameininga en miklu minna í tilfelli sjálfsprottinna sameininga. Eftir því sem frá líður virðist kostnaður jafnvel heldur hækka í tilfelli sjálfsprottinna sameininga á meðan hann heldur áfram að lækka við lögboðnar sameiningar. Fáar skýringar eru gefnar á þessum mun og auglýsa höfundar eftir rannsóknnum á honum. Þeir nefna hins vegar nokkrar mögulegar skýringar. Ein þeirra er sú að líklega séu sveitarfélögin almennt miklu veikari í sjálfsprottnum sameiningum og svigrúm til hagræðingar ekki mikið. Ísraelsk rannsókn (Reingewertz, 2012) sýndi fram á að sameiningar sveitarfélaga þar árið 2003, þar sem sveitarfélögum fækkaði úr 264 í 253, hafi leitt til 9% lækkunar á útgjöldum sveitarfélaga og engar vísbendingar fyrir því að þjónusta hafi versnað í kjölfarið.

Eins og kemur fram í niðurstöðum Fox og Gurley (2006, p. 35) væri gott að geta gefið einhlítt svar um það hvort sameiningar sveitarfélaga séu almennt þjóðhagslega skynsamleg aðgerð. Svo er ekki eins og sjá má á því hvað niðurstöður eru almennt misvísandi þegar horft er til árangurs þeirra.

6.4 LÝÐRÆÐISLEGT JAFNRÆÐI

Jafnvel þó stórar stjórnsýslueiningar eins og sveitarfélög væru mögulega hagkvæmari í rekstri en minni einingar eru aðrar hættur á ferðinni í tengslum við sameiningar. Dahl (1967) sagði lýðræðisleg vandamál vera meiri þar en í þeim minni. Ef einingarnar eru stórar hafi íbúarnir miklu minni áhrif á lýðræðislega kjörin stjórnvöld en í þeim minni og þar með sé lýðræðið veikara. Newton (1982) tók ekki undir þetta. Hann sagði þetta sjónarmið þvælast fyrir öllum umbótum á sviði hins opinbera í upphafi sinnar rannsóknar og kemst síðan að því þar að lýðræði stórra stjórnsýslueininga geti jafnvel verið betra en í þeim smærri. Hins vegar kom fram í nýlegri sænskri rannsókn (Nielsen, 2003) að sameining sveitarfélaga hafi haft neikvæð áhrif á lýðræðið,

heppilegast sé þegar horft er til þess að hafa sveitarfélag það lítið að í því sé bara eitt afgerandi stórt þéttbýli. Til grundvallar rannsókninni lágu upplýsingar yfir sameiningar í Svíþjóð á árunum 1952-1974. Niðurstöður svissneskrar rannsóknar (Silberstein & Soguel, 2012) voru á svipuðum nótum; jafnvel þó þjónusta og aðdráttarafl hefði aukist í tilteknu sveitarfélagi eftir sameiningu þá hafði lýðræðið og aðgengi að ráðhúsinu versnað.

7 TILHÖGUN GREININGARINNAR

Nokkrir sameiningarkostir verða metnir eftir þrepaskiptu greiningarlíkani. Greiningin skiptist í fyrri og seinni hluta en seinni hlutinn skiptist síðan í nokkur þrep.

Í fyrri hluta greiningarinnar verða almenn áhrif sameininga sveitarfélaga á Íslandi metin. Til grundvallar liggja gögn allra sveitarfélaga á árunum 2004-2010. Á þessu tímabili voru fjórtán sameiningar stórar og litlar, en gögn átta þeirra nýttust við matið. Kostnaðinum verður skipt upp í níu málaflokka líkt og í greiningu sem gerð var þegar sameining Vesturlands í eitt sveitarfélag var skoðuð (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010). Sérstaklega verður hugað að því hvernig landstærð, fjöldi þéttbýliskjarna og stærðarmunur sveitarfélaga hefur haft áhrif á árangur af sameiningum. Einnig verður gerð skoðanakönnun á því hvort sameiningarnar í áðurnefndum átta sveitarfélögum hafi skilað sér í betri þjónustu sveitarfélagsins. Niðurstöður þessa fyrri hluta nýtist síðan við að meta ávinning af sameiningum í seinni hluta greiningarinnar.

Í seinni hluta greiningarinnar verður í fyrstu atrennu skoðuð sameining þriggja minnstu sveitarfélaganna (Eyja- og Miklaholtshrepps, Helgafellssveitar og Skorrads). Þessi sveitarfélög hafa þá sérstöðu að þau hafa afar takmarkaðan rekstur á sínum snærum en leysa flest sín verkefni með þjónustusamningum eða í gegnum byggðasamlög. Þarna verður aðallega horft til sameiningar Skorrads og Eyja- og Miklaholtshrepps við Borgarbyggð annars vegar og Helgafellssveitar við Stykkishólmsbæ hins vegar.

Í öðru lagi verður skoðuð möguleg sameining sveitarfélaganna á Vesturlandi í þrjú sveitarfélög. Eitt frá Borgarbyggð og suðurúr, eitt á Snæfellsnesi og eitt í Dalabyggð. Sveitarfélögin á Snæfellsnesi hafa sín á milli margháttað samstarf og því áhugavert að skoða hvort sameining sé eðlilegt framhald þessa samstarfs. Svipað á við á suðurluta Vesturlands en þar hafa sveitarfélögin með sér virkan samráðsvettvang og vinna saman ýmis mál.

Í þriðja lagi verður hugað sérstaklega að þeim sameiningarkostum sem blasa við Dalabyggð – bæði innan Vesturlands sem utan.

Þá verða önnur möguleg mynstur rædd lauslega eins og að Kjósarhreppur sameinist inn á Vesturland, Eyja- og Miklaholtshreppur sameinist vestur á Snæfellsnes líkt og gert var í Dölunum með sameiningu norður fyrir.

Greiningin tekur annars vegar mið af fjárhagslegum breytingum sem verða á rekstri sveitarfélaganna og hins vegar verður lagt mat á ýmsa samfélagslega þætti. Hinir samfélagslegu þættir verða brotnir upp í eftirtalda kafla:

- Gæði og aðgengi þjónustu
- Sveitarfélagið og svæðaþróun
- Lýðræði og stjórnsýsla
- Rekstrar- og fjárhagslegir þættir

Við greiningu á samstarfi sveitarfélaganna verður stuðst við ýmsar heimildir og kannanir. Þá verður m.a. gerð skoðanakönnun meðal sveitarstjórnarmanna á Vesturlandi þar sem kannaður verður samstarfsvilji þeirra og með þeim hætti reynt að greina hvort það er svigrúm til aukins samstarfs og á hvaða sviðum í starfsemi sveitarfélaga.

8 REYNSLA AF SAMEININGUM – FYRRI HLUTI GREININGARINNAR

8.1 ÁHRIF SAMEININGA Á KOSTNAÐ SVEITARFÉLAGA

Í fyrri skýrslu SSV um sambærilegt málefni, Sveitarfélagið Vesturland (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010), kom fram augljós annmarki á tölfræðilegri greiningu á hugsanlegum ábata af sameiningum sveitarfélaga sem varð til þess að ráðist var í söfnun gagna til viðbótar þannig að hægt væri að framkvæma betri greiningu.

Um er að ræða sambærilega greiningu og í fyrri skýrslunni, nema hvað gagnasafnið er stærra og sérhæfðara tölfræðilíkani⁸ beitt. Í stað þess að hafa eingöngu gögn yfir öll sveitarfélög á einu ári, lágu til grundvallar gögn yfir þau öll í sjö ár, tímabilið 2004-2010. Var þá samtímis hægt að skoða þróun kostnaðar árin 2004-2010 og bera saman við önnur sveitarfélög. Þá var hægt að sjá hvernig íbúafjöldi hafði áhrif á kostnað og draga breytingu á kostnaði fyrir og eftir sameiningu fram sérstaklega. Á þessu tímabili voru fjórtán sameiningar eins og áður hefur komið fram (Tafla 7). Reyndar varð ein sameining á árinu 2010 sem ekki var tekin með í samantektinni vegna þess hve seint á árinu hún var samþykkt og er því ekki með í upptalningunni í töflu 1. Við nánari skoðun kom í ljós að ekki var hægt að styðjast við nema átta sameiningar af þeim fjórtán sem áttu sér stað á tímabilinu⁹ (Tafla 6).

Tafla 6: Sameinuð sveitarfélög á árunum 2004-2010 sem stuðst var við í greiningunni.

Sameinað sveitarfélag	Sameiningarár	Íbúafjöldi eftir sameiningu	Sameinuð sveitarfélög (íbúafjöldi við sameiningu)
Borgarbyggð	2005	3.447	Borgarbyggð (2.593) Borgarfjarðarsveit (670) Hvítársíðuhreppur (84) Kolbeinsstaðahreppur (100)
Dalabyggð	2006	715	Dalabyggð (638) Saurbæjarhreppur (77)
Fjallabyggð	2006	2.298	Ólafsfjarðarbær (946) Siglufjarðarkaupstaður (1.352)
Fjarðabyggð	2005	4.137	Fjarðabyggð (3.175) Mjóafjarðarhreppur (38) Fáskrúðsfjarðarhreppur (51) Austurbyggð (873)
Langesbyggð	2006	542	Þórshafnarhreppur (417) Skeggjastaðahreppur (125)
Norðurþing	2006	3.031	Húsavíkurbær (2.373) Kelduneshreppur (100) Öxarfjarðarhreppur (330) Raufarhafnarhreppur (228)
Strandabyggð	2006	500	Hólmavíkurbær (447) Broddaneshreppur (53)
Þingeyjarsveit	2008	942	Aðaldælahreppur (261) Þingeyjarsveit (681)

Þess utan var gögnum yfir Reykjavík sleppt vegna hættu á misdreifni á grundvelli þess að um utangarðsgildi (e. outlier) var að ræða. Gögn yfir Akureyri var líka sleppt en það var út af galla í kostnaðartölum í tengslum við sameiningar Akureyrar, Hríseyjar og Grímseyjar. Gögn fáeinna annarra sveitarfélaga dattu líka út af sömu orsökum.

⁸ Tvívíð greining (e. panel data analysis and fixed effect model).

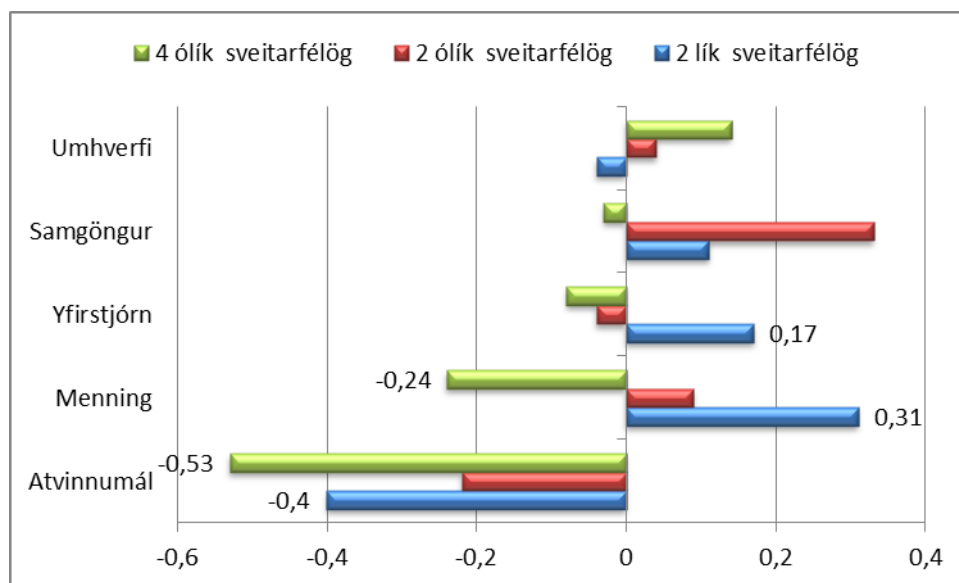
⁹ Það voru Borgarbyggð (3609), Dalabyggð (3811), Strandabyggð (4911), Norðurþing (6100), Fjallabyggð (6250), Þingeyjarsveit (6612), Langesbyggð (6709) og Fjarðabyggð (7300).

Tafla 7: Fjöldi og eðli sameininga sveitarfélaga á árunum 2004-2010.

Tegund (einkenni)	sameiningar	Fjöldi	Nothæfur fjöldi	Sameiningarár
Tvö lík sveitarfélög (a2)		3	3	2006; 2006; 2008
Þrjú lík sveitarfélög (a3)		1		
Fjögur lík sveitarfélög (a4)		2		
Tvö ólík sveitarfélög (b2)		4	2	2006; 2006
Þrjú ólík sveitarfélög (b3)		1		
Fjögur ólík sveitarfélög (b4)		3	3	2005; 2005; 2006
Samtals		14	8	

Gögnin buðu upp á að vera flokkuð eftir eðli sameininganna, þ.e. eftir því hvort sveitarfélögin sem sameinuðust voru lík (a) eða ólík (b) þegar horft var til íbúafjölda. Þetta var mjög gróf flokkun. Sveitarfélögin voru talin lík ef íbúatala þeirra allra var eingöngu tugir, hundruð eða þúsundir íbúa. Ef íbúar sveitarfélaganna voru bæði tugir og hundruð, hundruð og þúsundir eða jafnvel tugir, hundruð og þúsundir þá voru þau flokkuð sem ólík sveitarfélög.¹⁰ Þá voru sameiningar einnig flokkaðar eftir því hvort sameiningin var meðal tveggja, þriggja eða fjögurra sveitarfélaga. Með þessu móti gafst möguleiki á dýpri túlkun á árangri, brotnum upp með fyrrgreindum hætti. Fjöldi sameininga í þessum flokkum á árunum 2004-2010 var ákaflega mismunandi eða frá einni til fimm (Tafla 7).

Eins og í fyrri greiningunni (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010) var einnig tekið tillit til fjölda kjarna í hverju sveitarfélagi, víðfeðmi og fjarlægðar til Reykjavíkur. Að þessu sinni var hins vegar reynt að taka tillit til mismunandi launastigs á milli sveitarfélaga og hvort sveitarfélög hefðu náð mark-verðum árangri í hagræðingu eftir hrun – þ.e. hvort kostnaður hefði lækkað með marktækum hætti á milli áranna 2008 og 2009, einnig áranna 2008 og 2010.

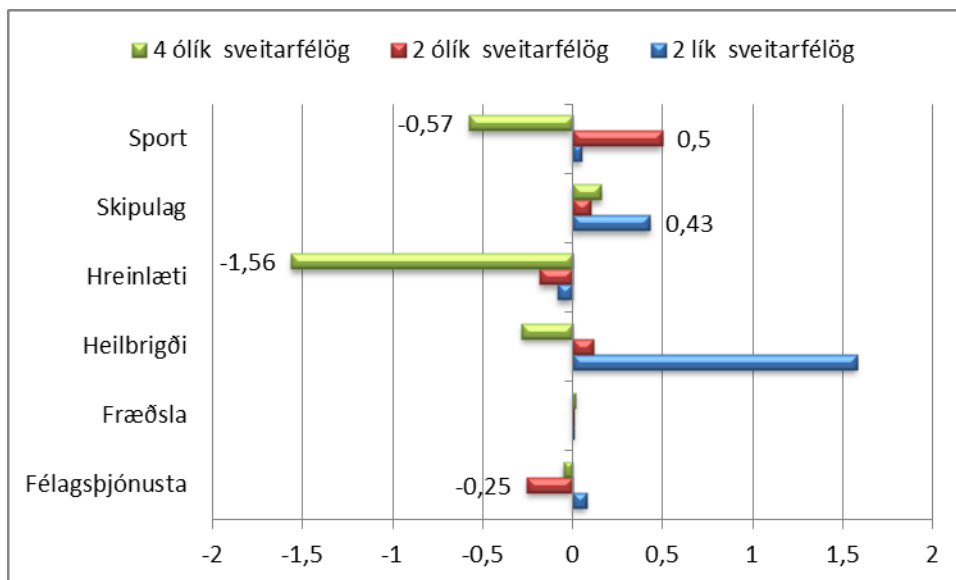


Mynd 11: Ábyggilegar niðurstöður.

Stuðull sem stenst 5% marktæktarkröfu eða meira stendur við súlu.

¹⁰ Ekki var farið eftir þessari reglu blindandi því sameining Fjallabyggðar hefði verið talin sameining tveggja ólíkra byggðarlaga, Siglufjarðar og Ólafsfjarðar, en ákveðið var að flokka hana sem sameiningu áþekkra sveitarfélaga.

Ábyggilegar niðurstöður fengust fyrir kostnaðarþróun í atvinnumálum, menningarmálum, yfirstjórn, samgöngumálum og í umhverfismálum (Mynd 11). Þar kemur fram að sameiningar skila helst lækkun á kostnaði á hvern íbúa í tilfelli fjögurra ólíkra sveitarfélaga. Það er í atvinnumálum og menningarmálum. Þá náðist einnig ávinningur í atvinnumálum í tilfelli tveggja líkra sveitarfélaga. Hins vegar virðist sameining leiða til hækkunar í menningarmálum og yfirstjórn í tilfelli tveggja líkra sveitarfélaga. (Vífill Karlsson, Í vinnslu)

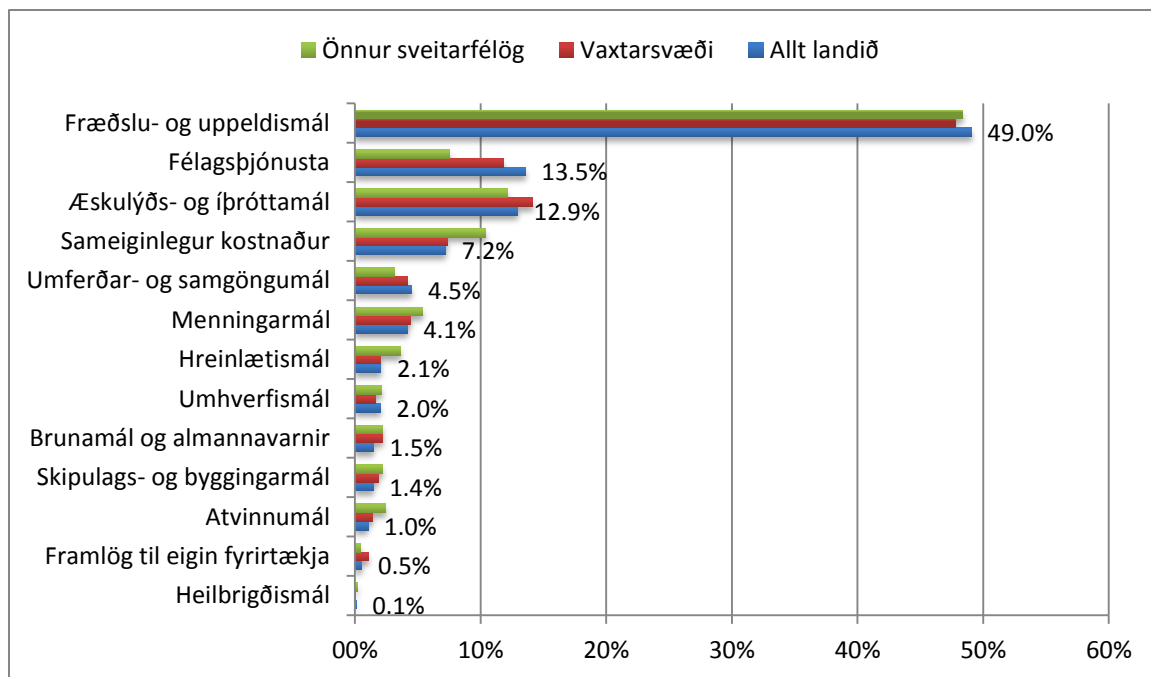


Mynd 12: Veikari niðurstöður.

Stuðull sem stenst 5% marktektarkröfu eða meira stendur við súlu.

Aðrar breytingar á kostnaði (Mynd 12) við sameiningar sveitarfélaga, sem eru mun veikari og varhugaverðari í túlkun og ekki skynsamlegt að treysta, er lækkun kostnaðar við félagsþjónustu tveggja ólíkra sveitarfélaga auk lækkunar í hreinlætismálum og íþrótt- og æskulýðsmálum fjögurra ólíkra sveitarfélaga. Þá hækkaði kostnaður í skipulagsmálum tveggja líkra sveitarfélaga og í íþrótt- og æskulýðsmálum tveggja ólíkra sveitarfélaga. (Vífill Karlsson, Í vinnslu)

Á þessu sést að það virðist vera mesti möguleikinn á hagræðingu ef sveitarfélögin eru mörg og ólík í sameiningunni. Í hinum tilvikunum virðist vera „fært á milli vasa“ – þ.e. útgjöld lækkuð í einum málaflokk en hækkuð í öðrum. Það sést m.a. á því að kostnaður hækkar í menningarmálum og yfirstjórn en lækkar í atvinnumálum í tilfelli tveggja líkra sveitarfélaga (Mynd 11)



Mynd 13: Vægi málaflokka samkvæmt rekstraryfirliti sveitasjóða - allt landið 2010.

Heildaráhrif sameininga virðast ekki vera mikil þegar horft er til vægis hvers málaflokks – þ.e. að vægi menningarmála og atvinnumála samanlagt í heildarkostnaði er lægra en yfirstjórn (Mynd 13). Þó er eins og sameining fjögurra ólíkra sveitarfélaga eigi einhver færi í lækkun kostnaðar og í rauninni þeim mun fleiri og ólíkari sem sveitarfélögin eru í sameiningunni aukast líkurnar á rekstrarlegri hagræðingu – helst í atvinnumálum sem skipta nánast engu hvað vægi snertir og menningarmálum sem vega eitthvað þyngra. Það er vissulega vísbending fyrir mögulegum áhrifum við sameiningu Snæfellsness og Akraborgar og reyndar flestar sameiningar sem fjallað er um í þessari skýrslu. En þá vaknar sú spurning hvort sú hagræðing sem næðist, yrði réttlætianleg fyrir þá mögulegu afturför sem yrði í formi landfræðilegs aðgengis þjónustunnar og lýðræðislegrar veikingar. Þó má búast við að gæði þjónustunnar aukist við sameiningu og stjórnsýslan verði faglegri á móti.

Því má segja að þau sterku áhrif sem fengust í fyrri greiningu okkar eru að mestu rakin til fjölda íbúa á þróun meðalkostnaðar fremur en áhrif sameininga. Þar virðist fyrra líkanið ekki hafa geta greint á milli fjölgunar sem varð vegna þess að fólk flutti til og frá sveitarfélaginu, tók sig þar með upp og flutti búsetu sína, eða fjölgaði vegna sameininga sem fól í sér breytingu á stjórnsýslumörkum án þess að fólk flytti sig um set. Hið fyrra felur í sér breytingu á þéttingu byggðar á meðan hið síðara hefur engin áhrif þar á. Fyrri breytingin gefur sveitarfélaginu meira svigrúm á að þjónusta fleiri án mikillar fyrirhafnar en sú síðari.

Í þessari skýrslu eru sameiningarnar sem reiknaðar verða úr sviðsmynd 2 (Akraborg, Snæfellsnes auk Dala og Stranda) líkastar flokknum sem kallaður er fjögur ólík sveitarfélög (4Ó) þar sem 24% lækkun í menningarmálum og 53% í atvinnumálum mældust í kjölfar sameininga og verður því tekið tillit til þeirra áhrifa í seinni greiningunni.

8.2 ÁHRIF SAMEININGA Á GÆÐI ÞJÓNUSTU

Ákveðið var að framkvæma skoðanakönnun í þeim tilgangi að fá einhverjar vísbendingar fyrir því hvort þjónusta sveitarfélaga hafi batnað eða versnað í kjölfar sameininga. Þetta var talið

nauðsynlegt þar sem ekki var hægt að sýna fram á mikinn fjárhagslegan ávinning af sameiningunum sem fjallað var um í fyrri kafla og vissulega mögulegt að hugsanlegum ávinningi hefði verið eytt í að bæta þjónustu við íbúana. Könnunin var gerð meðal íbúa þeirra átta sveitarfélaga sem urðu til í fyrrnefndum sameiningum og stuðst var við í þeirri hagræðingar-greiningu (Tafla 8).

Tafla 8: Sveitarfélög sem voru sameinuð í nýtt sveitarfélag.

Nýtt sveitarfélag	Sameining	Sameinuð sveitarfélög
Borgarbyggð	2005	Borgarbyggð, Borgarfjarðarsveit, Hvítársíðuhreppur, og Kolbeinsstaðahreppur
Dalabyggð	2006	Dalabyggð, Saurbæjarhreppur
Strandabyggð	2006	Hólmavíkurbær og Broddaneshreppur
Norðurþing	2006	Húsavíkurbær, Kelduneshreppur, Öxarfjarðarhreppur, Raufarhafnarhreppur
Fjallabyggð	2006	Ólafsfjarðarbær, Siglufjarðarkaupstaður
Þingeyjarsveit	2008	Aðaldælahreppur og Þingeyjarsveit
Langanesbyggð	2006	Þórshafnarhreppur og Skeggjastaðarhreppur
Fjarðabyggð	2005	Fjarðarbyggð, Mjóafjarðarhreppur, Fáskrúðsfjarðarhreppur og Austurbyggð

Til að auðvelda úrvinnslu var ákveðið að framkvæma vefkönnun. Þar sem erfitt var að nálgast netföng þátttakenda var ýmsum nýstárlegum leiðum beitt sem byggðu bæði á sjálfskráningu og tilviljunarkenndu úrtaki. Í fyrsta lagi var einstaklingum af handahófi boðið að taka þátt á fésbókinni og þeir síðan beðnir um að bjóða öðrum fimm einstaklingum á fésbókinni að taka þátt. Sjálfskráningin fór hins vegar þannig fram að skráningartengill var settur á heimasíður viðkomandi sveitarfélaga og í sumum tilvikum á staðbundnum vefmiðlum (gjarnan fréttamiðlum) eins og 641.is og 642.is. Hins vegar var þátttaka Borgarbyggðar og Dala ekki sjálfskráð þar sem nægir netfangalistar voru til. Hafa verður í huga að sjálfskráning í skoðanakönnunum hefur tilhneigingu til að skekkja svörin – þ.e. dregur taum þeirra sem neikvæðari eru.

Þýði könnunarinnar var rúmlega 15.500 (Tafla 9). Eðlilegt úrtak í spurningakönnun fyrir slíkt samfélag hefði verið á bilinu 500-600¹¹. Þriðjungs svarhlutfall, sem alla jafna er talið gott í skriflegum könnunum, hefði gefið 167-200 svör. Í þessari könnun bárust hins vegar 911 svör og verður það að teljast mjög góður árangur.

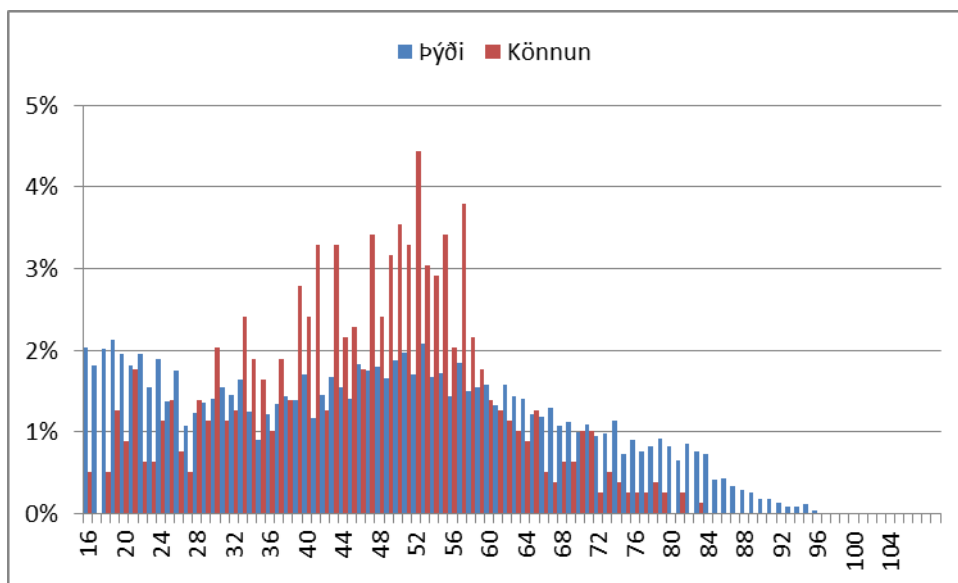
Tafla 9: Fjöldi þátttakenda eftir búsetu.

Sveitarfélög – búseta	Fjöldi þátttakenda	Fjöldi íbúa jan. 2013	Þáttökuhlutfall
Borgarbyggð	173	3.469	5,0%
Dalabyggð	54	665	8,1%
Fjallabyggð	97	2.012	4,8%
Fjarðabyggð	130	4.629	2,8%
Langanesbyggð	58	523	11,1%
Norðurþing	230	2.864	8,0%
Strandabyggð	39	518	7,5%
Þingeyjarsveit	107	914	11,7%
Óþekkt	23		
Samtals	911	15.594	5,8%

Spurningakönnunin var lögð fyrir í maí 2013 og stóð yfir til loka ágúst mánaðar. Þátttaka eftir sveitarfélögum var nokkuð misjöfn (Tafla 9) en þátttakendurnir voru flestir í Norðurþingi og

¹¹ Það er þó nokkuð háð dreifni eða einsleitni svaranna.

næstflestir í Borgarbyggð. Af þessum átta sveitarfélögum voru íbúar Fjarðabyggðar flestir en þátttaka þeirra hlutfallslega mun minni en í tveimur fyrrnefndu sveitarfélögum.

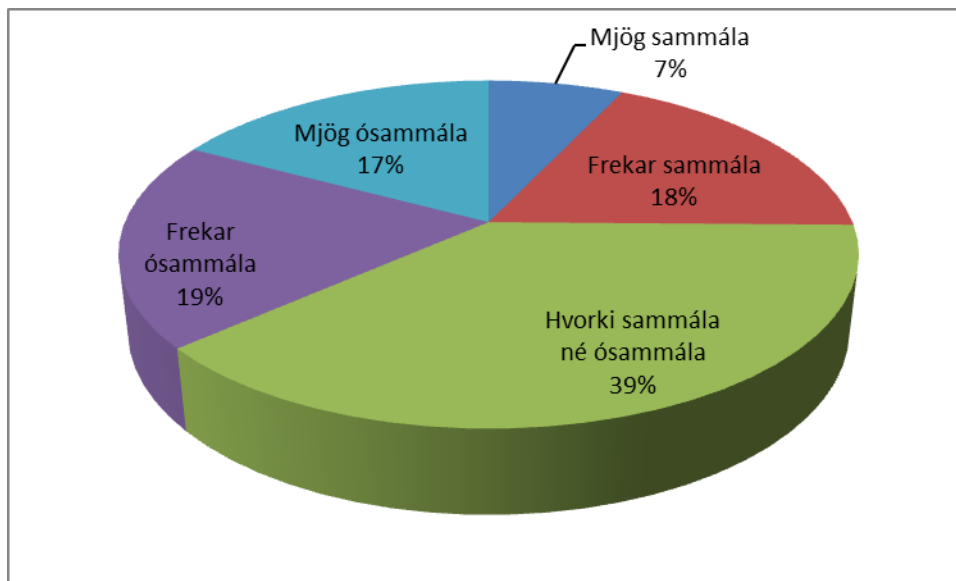


Mynd 14: Aldursdreifing allra íbúanna (þýði) og þátttakenda í könnuninni.
Fjöldi svara var 789.

Þegar aldursdreifing var könnuð kom í ljós að þátttakendur á aldrinum 30-60 ára voru hlutfallslega flestir í könnuninni (Mynd 14). Þátttakendur hefðu því mátt vera fleiri meðal eldri og yngri íbúa til að endurspeglar betur afstöðu allra íbúanna. Hins vegar skal þess getið að þessi aldurs-skekkja hafði ekki marktæk áhrif á niðurstöður könnunarinnar eins greint verður nánar frá síðar.

Könnunin var byggð upp þannig að fyrst voru svarendur beðnir um að taka afstöðu til fullyrðingar sem kvað á um að þjónustan hafi almennt batnað eftir sameiningu sveitarfélagsins. Síðar voru þátttakendur beðnir um að svara því að hve miklu leyti þjónusta 29 mismunandi þjónustuliða sveitarfélagsins hefði batnað eða versnað í kjölfar sameiningarinnar. Fyrir utan spurningar um þjónustu var spurt um áhrif sameininganna á samheldni og bjartsýni íbúanna, stöðu gamla sveitarfélagsins innan þess nýja, tengsl íbúanna við kjörna fulltrúa og möguleika íbúanna á að hafa áhrif á ákvarðanatöku. Athygli vekur að þátttaka var miklu meiri í almennu spurningunum en þegar þjónustan var brotin upp í 29 þætti.

Ákveðin mistök voru gerð í könnuninni þegar spurningar um stöðu gamla sveitarfélagsins innan þess nýja, tengsl íbúanna við kjörna fulltrúa og möguleika íbúanna á að hafa áhrif á ákvarðanatöku fóru saman með sundurliðuðum spurningum um 29 þjónustuliði. Það virðist hafa komið niður á svörum þeirra því í reynd hefðu þær átt betur heima með almennu spurningunum þar sem svörum var mun meiri (30-40% meiri).



Mynd 15: Mér finnst þjónusta sveitarfélagsins hafa almennt batnað eftir að hið sameinaða sveitarfélag varð til.

Fjöldi svara var 836.

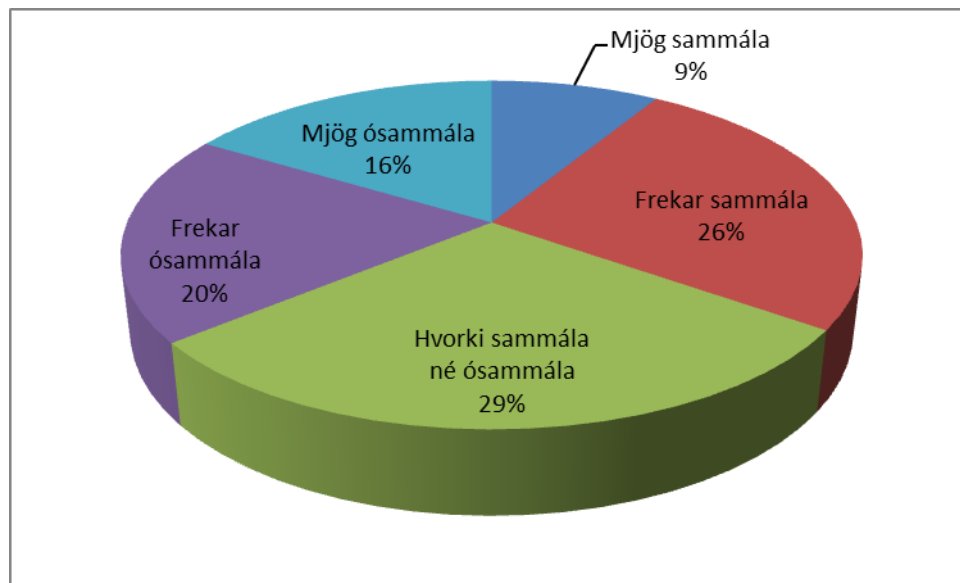
Þegar fólk var beðið um að taka afstöðu til fullyrðingarinnar „mér finnst þjónusta sveitarfélagsins hafa almennt batnað eftir að hið sameinaða sveitarfélag varð til“ kom í ljós að minnihluti þátttakenda gat tekið undir hana þar sem 17% var mjög sammála fullyrðingunni og 18% frekar sammála eða 35% samtals (Mynd 15). Hins vegar voru 48% þátttakenda ósammála fullyrðingunni.

Í framhaldi var líkani reglulegra viðbragða (e. ordered response models) beitt til að meta hvort það væri einhver meiningarmunur á milli kynja, aldri þátttakenda sem og frá hvaða sveitarfélagi þeir koma og hvort þeir tilheyrðu minni sveitarfélögum sameininganna eða þeim stærri. Í ljós kom að það var ekki marktækur meiningarmunur á milli þátttakenda eftir aldri og kyni. Hins vegar voru íbúar minni sveitarfélaganna í sameiningunum marktækt óánægðari með þjónustuna eftir sameiningu. Það sama gildi um íbúa Fjallabyggðar.

Þá var gerð tilraun til að flokka sveitarfélög þátttakenda öðruvísi en í lítil og stór. Flokkunin var í kjarnasveitarfélög, lík sveitarfélög, stór jaðarsveitarfélög og lítil jaðarsveitarfélög. Sveitarfélag flokkaðist sem kjarnasveitarfélag ef það taldi meira en 50% af íbúum þess sameinaða sveitarfélags. Þarna var ein undantekning gerð við Fjallabyggð þar sem Ólafsfjörður og Siglufjarðarbær voru talin lík sveitarfélög. Stórt jaðarsveitarfélag taldi meira en 15% (en minna en 50%) af íbúum sameinaða sveitarfélagsins en lítið jaðarsveitarfélag minna en 15%. Þegar líkan reglulegra viðbragða var metið með þessari flokkun urðu niðurstöðurnar mjög svipaðar. Smæstu sveitarfélögin komu ver út og þau stærstu betur. Líkt sveitarfélag (Fjallabyggð) kom reyndar verst út, þá lítil jaðarsveitarfélög síðan stór jaðarsveitarfélög og best komu kjarnarnir út. Við þetta breyttist niðurstaðan örlítið gagnvart konum en þær urðu ánægðari með þjónustuna en karlar. Sama niðurstaða fékkst þegar flokkun sveitarfélaga var breytt upp á nýtt með því að flokka Siglufjörð sem kjarna sveitarfélag og Ólafsfjörð sem stóran kjarna.

Þegar fólk var beðið um að taka afstöðu til fullyrðingarinnar „mér finnst sameiningin hafa aukið mér bjartsýni um framtíð samfélagsins sem ég bý í“ kom í ljós að örlítið færri voru sammála (35%) henni en ósammála (36%) (Mynd 16). Þarna er í rauninni ekki marktækur munur og því

hægt að draga þá ályktun að sameiningar hafi aukið mönnum bjartsýni þar sem aðferðafræði könnunarinnar dregur taum þeirra sem neikvæðir eru.



Mynd 16: Mér finnst sameiningin hafa aukið mér bjartsýni um framtíð samfélagsins sem ég bý í.
Fjöldi svara var 833.

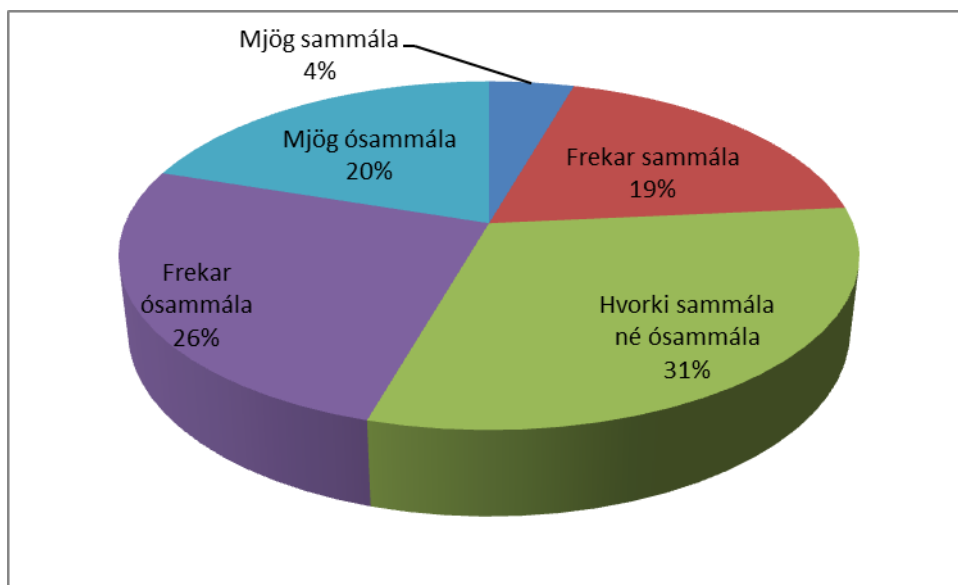
Þegar gerð var tilraun til að draga fram skoðanamun eftir kyni, aldri og búsetu, með hjálp líkans af fyrrgreindri tegund, kom í ljós að íbúar smærri sveitarfélaganna í sameiningunum voru mun meira ósammála fullyrðingunni, og því svartsýnni, en íbúar stóra sveitarfélags sameininganna. Hins vegar voru íbúar Borgarbyggðar, Dalabyggðar, Fjarðabyggðar og Norðurþings mun meira sammála fullyrðingunni, og því bjartsýnni, en íbúar annarra sveitarfélaga.

Önnur flokkun sveitarfélaga leiddi í ljós sömu megin niðurstöður og komu fram í fyrri spurningunni: Lítil jaðarsveitarfélög voru síst á því að sameiningin hefði aukið bjartsýni, þá stór jaðarsveitarfélög en helst kjarna sveitarfélög. Aftur kom líkt sveitafélag (Fjallabyggð) verst út.

Að lokum var fólki beðið um að taka afstöðu til fullyrðingarinnar: „Mér finnst sameiningin hafa aukið samheldni meðal íbúa samfélagsins sem ég bý í“. Þá kom í ljós að eingöngu 23% voru henni sammála en 45% voru henni ósammála (Mynd 17). Þarna verður því ekki fullýrt að sameiningar hafi rennt stoðum undir aukna samheldni heldur frekar þvert á móti. Að sama skapi var gerð tilraun til að athuga hvort skoðanamunur væri eftir aldri, kynjum og búsetu eins og í svörum fyrri fullyrðinga og þá kom í ljós að fleiri konur en karlar voru þeirrar skoðunar að samheldni hefði aukist í kjölfar sameininga. Hins vegar voru íbúar í minni sveitarfélögum sameininganna almennt meira ósammála fullyrðingunni en íbúar þeirra stærri og því samheldni minni í minni sveitarfélögunum en þeim stærri eftir sameiningu. Enn fremur voru íbúar Fjallabyggðar, Langesbyggðar og Þingeyjasveitar almennt meira ósammála fullyrðingunni en íbúar annarra sveitarfélaga.

Við aðra flokkun sveitarfélaga kom í ljós svipuð tilhneiging og fyrr en þó var örlítil blæbrigðamunur á. Nú voru það stóru jaðarsveitarfélögin sem voru síst á því að sameiningin hefði aukið samheldni, þá litlu jaðarsveitarfélögin en kjarna sveitarfélögin frekar á því að samheldni hefði aukist. Aftur kom Fjallabyggð (líkt sveitafélag) verst út.

Í þessari samantekt kemur í ljós að íbúar fámennari sveitarfélaga hvernar sameiningar eru óánægðari með árangur þeirra en íbúar þeirra sem stærri eru. Virðist þar gilda einu hversu fjölmenn sveitarfélögin eru eins og sjá má á óánægju í Fjarðarbyggð, þar sem íbúar Ólafsfjarðar voru 790 í byrjun árs 2013 en 1.190 á Siglufirði. Á sérgreiningunum með hjálp tölfræðilegra aðferða byggða á líkani reglulegra viðbragða kom í ljós að íbúar Fjallabyggðar voru í öllum þremur tilvikunum óánægðari með árangur sameininganna en íbúar annarra sveitarfélaga í könnuninni. Í þessu samhengi er áhugavert að lesa svör við opinni spurningu seinna í skýrslunni.



Mynd 17: Mér finnst sameiningin hafa aukið samheldni meðal íbúa samfélagsins sem ég bý í.
Fjöldi svara var 834.

Til þess að glöggva sig betur á hvar mönnum tókst vel eða illa upp í sameiningum var spurt út í einstaka þjónustuliði sveitarfélagsins. Það var gert með því að spyrja: „Að hve miklu eða litlu leyti telur þú neðantalda þjónustu eða starfsemi sveitarfélagsins hafa batnað eða versnað í kjölfar sameininga (-r)?“ Þarna gátu menn valið á milli svaranna „batnað mikið“, „batnað lítið“, „svo til óbreytt“, „versnað lítið“, „versnað mikið“ og „veit ekki“. Úr þessum svörum voru reiknuð gildi og síðan meðaltöl þeirra til að sjá hvort þjónustuliðirnir skoruðu hátt eða lágt og unnt var að bera þá saman. Svarið „batnað mikið“ fékk gildið 5, „batnað lítið“ gildið 4, „svo til óbreytt“ gildið 3, „versnað lítið“ gildið 2, og „versnað mikið“ gildið 1. Á þessu sést að þjónustubættir með háa meðaleinkunn komu vel út í augum þátttakenda. Þátttakendur gátu valið á milli þeirra þjónustuliða sem koma fram í eftirfarandi töflu. Þar er einnig að finna meðaleinkunn þjónustuliðanna og hversu margir lýstu skoðun sinni á viðkomandi lið og svöruðu.

Meðaleinkunnina má túlka þannig að ef hún er lægri en þrír þá eru fleiri sem telja þjónustuliðinn hafa versnað í kjölfar sameiningar en þeir sem telja hann hafa batnað. Ef meðaleinkunnin er hærri en þrír eru fleiri sem telja þjónustuna hafa batnað en þeir sem telja hana hafa versnað. Þetta er þó auðvitað ekki alveg þannig því það gætu verið tveir sem telja hana hafa batnað mikið á móti fjórum sem telja hana hafa versnað lítið. Til hliðsjónar var því sett inn miðgildi allra annarra en þeirra sem svöruðu „svo til óbreytt“ og „veit ekki“.

Við þetta kom í ljós að þjónustan hafði versnað í fæstum þjónustuliðanna við sameiningu sveitarfélaganna að mati þátttakenda (Tafla 10). Þjónustan hafði versnað við refa- og minkaeyðingu, félagsheimili, áhaldahús/verktakar, félagslegar leiguíbúðir, afrétta- og fjallskilamál, útboð verk-

legra framkvæmda, heilbrigðiseftirlit, hjá skipulags- og byggingarfulltrúa og nokkrum öðrum atriðum sem smeygt var þarna með en teljast ekki til þjónustuliða. Þetta voru atriðin tengsl íbúa við kjörna fulltrúa, möguleikar íbúa á að hafa áhrif á ákvarðanatöku og staða fyrrum sveitarfélags innan þess nýja.

Tafla 10: Þjónustuliðir og fjöldi svara, meðaleinkunn og miðgildi þeirra.

Þjónustuliður / atriði	Meðaleinkunn	Miðgildi	Fjöldi svara
Refa- og minkaeyðing	2,17	1	452
Tengsl íbúa við kjörna fulltrúa	2,31	1	585
Möguleika mína á að hafa áhrif á ákvarðanatöku	2,35	2	575
Staða míns gamla sveitarfélags eða svæðis innan nýja sveitarfélagsins	2,45	2	589
Félagsheimili	2,51	2	561
Áhaldahús/verktakar	2,54	2	516
Félagslegar leigubúðir	2,67	2	459
Afrétta- og fjallskilamál	2,76	2	414
Útboð verklegra framkvæmda	2,78	2	434
Heilbrigðiseftirlit	2,82	2	559
Skipulags- og byggingarfulltrúi	2,93	2	521
Félagsmiðstöðvar	2,98	4	511
Vatns- og fráveitur	3,00	4	504
Félags- og skólaþjónusta	3,02	4	539
Þjónustubúðir aldraðra	3,02	4	479
Grunnskólar	3,04	4	592
Félagsleg þjónusta	3,04	4	504
Sorphirða	3,05	4	633
Forðagæsla	3,06	4	390
Dagvistun barna / leikskóli	3,18	4	564
Barnaverndarnefndir	3,19	4	417
Dvalarheimili aldraðra	3,19	4	521
Almannavarnir	3,20	4	489
Íþrótt- og æskulýðsmál	3,25	4	609
Tónlistarskóli	3,27	4	552
Hafnir	3,28	4	494
Rekstur safna	3,28	4	531
Félagsstarf aldraðra	3,36	4	525
Málefni fatlaðra	3,36	4	470
Gáma- og flokkunarstöðvar	3,39	4	625
Slökkvilið	3,40	4	579
Liðveisla og ferðaþjónusta	3,42	4	497

Þeir tíu þjónustuliðir sem komu hvað best út við sameiningu sveitarfélaga voru þessir, taldir frá þeim besta: Liðveisla- og ferðaþjónusta, slökkvilið, gáma- og flokkunarstöðvar, málefni fatlaðra, félagsstarf aldraðra, rekstur safna, hafnir, tónlistarskóli, íþrótt- og æskulýðsmál og almannavarnir.

Athygli vekur að fjárfrekasti þjónustuliður sveitarfélaga, grunnskólinn, hefur einkunnina 3,04. Það gefur til kynna að örlítið fleiri telja grunnskólann hafa batnað en þeir sem telja hann hafa versnað. Það eru ákveðin vonbrigði en sé það haft í huga að aðferðafræðin dragi heldur taum þeirra sem neikvæðir eru sé þetta þokkaleg niðurstaða fyrir grunnskólann. Niðurstaðan fyrir félagslega þjónustu, sem oft er þungur liður, er mjög svipuð – einkunnin 3,02. Íþrótt- og æskulýðsmál sem þriðji fjármagnsfrekasti kostnaðarliður sveitarfélaga kemur hins vegar mun betur út – þ.e. þar hefur þjónustan batnað til muna.

Að lokum var talin ástæða til að greina hvaða þjónustuliðir fámennari sveitarfélaga viðkomandi sameininga voru ónægðari með heldur en þau fjölmennari. Það var gert með því að reikna frávík á milli áðurnefndra meðaltala og raða eftir stærð frávíks.

Fyrst skal þess getið að af 32 þáttum voru litlu sveitarfélög sameininganna ánægð með breytingu 10 þeirra á meðan stóru sveitarfélögin voru ánægð með 22 þætti. Mestur munurinn á milli ánægjueinkunnar stórra og lítilla sveitarfélaga var einkunn fyrir gáma- og flokkunarstöðvar, slökkvilið, hafnir, sorphirðu, vatns- og fráveitur og dagvistun barna (Tafla 11).

Tafla 11: Þjónustuliðir og meðaleinkunn í stóru eða litlu sveitarfélagi innan hvorrar sameiningar.

Þjónustuliður / atriði	Stóru	Litlu	Mismunur
Gáma- og flokkunarstöðvar	3,79	2,90	0,89
Slökkvilið	3,83	2,95	0,87
Hafnir	3,70	2,92	0,78
Staða míns gamla sveitarfélags eða svæðis innan nýja sveitarfélagsins	2,72	2,17	0,55
Sorphirða	3,29	2,75	0,54
Vatns- og fráveitur	3,24	2,74	0,50
Dagvistun barna / leikskóli	3,41	2,93	0,48
Rekstur safna	3,46	3,06	0,41
Félagsstarf aldraðra	3,49	3,14	0,35
Skipulags- og byggingarfulltrúi	3,07	2,75	0,32
Möguleika mína á að hafa áhrif á ákvarðanatöku	2,48	2,18	0,30
Heilbrigðiseftirlit	2,94	2,69	0,25
Tengsl íbúa við kjörna fulltrúa	2,41	2,16	0,25
Íþrótta- og æskulýðsmál	3,34	3,12	0,23
Félags- og skólaþjónusta	3,11	2,89	0,23
Félagsleg þjónusta	3,14	2,92	0,22
Áhaldahús/verktakar	2,61	2,41	0,20
Útboð verklegra framkvæmda	2,86	2,66	0,20
Barnaverndarnefndir	3,27	3,08	0,19
Liðveisla og ferðaþjónusta	3,52	3,33	0,18
Þjónustufbúðir aldraðra	3,09	2,92	0,17
Dvalarheimili aldraðra	3,25	3,09	0,16
Félagslegar leiguíbúðir	2,73	2,57	0,16
Grunnskólar	3,09	2,94	0,15
Tónlistarskóli	3,33	3,20	0,12
Málefni fatlaðra	3,43	3,32	0,11
Félagsmiðstöðvar	3,00	2,93	0,08
Forðagæsla	3,06	3,04	0,01
Félagsheimili	2,50	2,49	0,01
Afrétta- og fjallskilamál	2,76	2,78	-0,02
Almannavarnir	3,15	3,27	-0,12
Refa- og minkaeyðing	2,04	2,26	-0,22

Það er hins vegar athyglisvert að í eingöngu þremur tilfellum eru íbúar litlu sveitarfélaganna ánægðari með þjónustuliði en það var í afrétta- og fjallskilamálum, almannavörnum og refa- og minkaeyðingu. Tekið skal þó fram að í tveimur tilfellum af þessum þremur töldu svarendur litlu sveitarfélaganna þjónustuliðina hafa versnað við sameininguna; í afrétta- og fjallskilamálum auk refa- og minkaeyðingar.

Á heildina litið virðast niðurstöðurnar vera mótsagnakenndar með þeim hætti að þegar þátttakendur voru beðnir um að taka afstöðu til fullyrðingar um að þjónusta sveitarfélagsins hefði almennt lagast í kjölfar sameiningar sveitarfélagsins var minnihluti svarenda sammála þeirri fullyrðingu. Annað yfirbragð er á svörnum þegar þjónustan var brotin upp í 29 mismunandi þjónustuliði. Einungis tíu þeirra virtust koma ver út eftir sameiningu. Þegar niðurstöðurnar voru brotnar upp á milli þátttakenda sem tilheyrðu fámennari sveitarfélögum viðkomandi sameininga og þeirra sem fjölmennari voru kom í ljós marktækur munur á afstöðunni: Íbúar fámennari sveitarfélaganna voru almennt óánægðari með það hvernig þjónustan hafði breyst í kjölfar sameiningar.

Önnur atriði sem spurt var út í og tengjast ekki þjónustu sveitarfélagsins voru talin hafa komið ver út í kjölfar sameininga. Þetta voru samheldni íbúanna í kjölfar sameininga, bjartsýni þeirra, stöðu gamla sveitarfélagsins innan þess nýja, tengsl íbúanna við kjörna fulltrúa og möguleika íbúanna á að hafa áhrif á ákvarðanatöku. Fyrsti þátturinn vísar til félagslegrar samheldni, annar vísbending fyrir vexti samfélagsins, bæði hagvexti og fjölgun íbúa. Þrír síðustu þættirnir tengjast lýðræði. Það að þessir þættir komi illa út er áhyggjuefni og í raun tilefni til að kanna hvort búferlaflutningar hafi aukist í kjölfar sameininga, með annarri aðferð sem greint verður frá í næsta kafla.

Gerð var sérstök greining¹² á viðhorfum íbúa kjarnasveitarfélaga, líkra sveitarfélaga, stórra jaðarsveitarfélaga og lítilla jaðarsveitarfélaga gagnvart þeim þrem þáttum sem höfðu skírskotun til lýðræðis. Almennt gildi að óánægja var með þróun þessara þátta í kjölfar sameininga óháð samfélagsgerð að öllu leyti nema einu. Greiningin leiddi í ljós að íbúar kjarnasvæðanna voru minnst óánægðir með þróun lýðræðislegra þátta eftir sameiningu. Munurinn á stórum og litlum sveitarfélögum (í töflu 11) hvað þessar spurningar varðar verður því rakinn til kjarnasamfélaga sérstaklega.

Erfitt er að sjá af þessum niðurstöðum hvort sameiningar sveitarfélaga leiði til betri eða verri þjónustu þeirra í kjölfarið. Þó virðist þjónustan heldur batna sé horft til þess að aðferðafræðin dregur taum þeirra neikvæðu og að viðhorfið virtist batna eftir að þjónustan var brotin upp og þátttakendur beðnir um að taka afstöðu til þess. Hins vegar virðist þjónustan versna í fámennari sveitarfélögum sameininganna. Ef horft er til þriggja kostnaðarsömustu þjónustubáttanna er langlíklegast að þjónusta í æskulýðs- og íþróttamálum hafi batnað í kjölfar sameininga. Þetta á mun síður við í rekstri grunnskóla og félagslegri þjónustu.

8.3 ÁHRIF SAMEININGA Á BÚFERLAFLUTNINGA

Niðurstöður spurningakönnunarinnar að framan gáfu til kynna að ánægja með þjónustu sveitarfélagsins og lýðræðislega þætti í kjölfar sameininga hefuri verið misjöfn á milli íbúanna. Þar mátti sérstaklega greina mismun eftir búsetu þeirra. Íbúar minni sveitarfélaganna voru oftast óánægðir með þróun mála eftir sameiningu, á meðan íbúar stærri sveitarfélaganna voru oftast ánægðir. Ekki var heldur hægt að sýna fram á að hagræðing næðist í rekstri sveitarfélaganna með nógu afgerandi hætti. Fljótlega kom því upp þörf til að kanna hvort sameiningar næðu tilætluðum árangri – þ.e. næði að bæta þjónustu sveitarfélagsins eða lækka útsvarið og þar með laða að nýja íbúa eins og ein grundvallarkenning (Tiebout, 1956) þessa viðfangsefnis kveður á um. Þess vegna vaknaði áhugi á að kanna hvort sameiningar hefðu einhver marktæk áhrif á búferlaflutninga til og frá viðkomandi sveitarfélögum.

Rannsóknin byggði á búferlaflutningalíkani sem sannreynt hefur verið fyrir Ísland í annarri búferlaflutningarannsókn (Karlsson, 2013) og við hana bætt upplýsingum yfir allar sameiningar á Íslandi á tímabilinu 1995-2006. Sameiningar á því tímabili voru 38 talsins. Í gagnasafninu voru allar nauðsynlegar upplýsingar um áhrifaþætti búferlaflutninga á viðkomandi tímabili yfir öll 79

¹² Líkan reglulegra viðbragða (e. ordered response model) þar sem svör við undirspurningunum „staða míns gamla sveitarfélags eða svæðis innan nýja sveitarfélagsins“, „möguleika mína á að hafa áhrif á ákvarðanatöku“, „tengsl íbúa við kjörna fulltrúa“ sem háðar breytur voru prófaðar gagnvart óháðu breytunum kjarnasveitarfélög, lík sveitarfélög og lítil jaðarsveitarfélög var metið í þremur keyrslum. Þá voru keyrslurnar endurteknar þar sem háðu breytunum var breytt í lík sveitarfélög, stór jaðarsveitarfélög og lítil jaðarsveitarfélög.

sveitarfélög landsins eins og þau voru skilgreind árið 2006. Gögnin voru síðan metin með sérhæfðu tölfræðilíkani¹³.

Í greiningunni var gerð tilraun til að skilja á milli þess hvort sameiningarnar væru á milli líkra eða ólíkra sveitarfélaga og hvort þær væru á milli tveggja, þriggja, fjögurra, fimm eða sex og fleiri sveitarfélaga.

Niðurstaðan var sú að sameining ólíkra sveitarfélaga hefur neikvæð¹⁴ áhrif á búferlaflutninga og þeim mun færri sem sveitarfélögin eru í sameiningunni þeim mun jákvæðari áhrif hefur sameiningin á búferlaflutninga. Þarna var að vísu ein undantekning á sameiningu fimm sveitarfélaga sem höfðu sérstaklega jákvæð áhrif á búferlaflutninga.

Þessi niðurstaða var eingöngu marktæk ef um endurteknar sameiningar var að ræða en ekki einstakar sameiningar þegar líkanið var metið á þann hátt sérstaklega. Þarna er átt við að líklegra er að fólk hafi flutt frá Borgarbyggð vegna sameininga, þar sem þær hafa verið þrjár á undanförunum 20 árum og í öllum tilvikum sameinuðust fjögur ólík sveitarfélög en við sameiningu Dalvíkurbyggðar sem var sameining þriggja sveitarfélaga í eitt skipti. Hins vegar kom fram sama munstur þegar ekki var um endurteknar sameiningar að ræða en þó ekki marktækt – þ.e. líklegast var að menn flyttu frá sveitarfélögum í kjölfar sameininga margra ólíkra sveitarfélaga jafnvel þó sameiningin ætti sér stað einu sinni.

Þessi niðurstaða er svosem í samræmi við niðurstöðu skoðanakönnunarinnar, sem greint var frá að framan, þar sem í ljós kom að óánægja er alltaf mest hjá íbúum minna sveitarfélags sameiningarinnar – og þeim mun meiri sem stærðarmunurinn er, þeim mun meiri er óánægjan. Það er því styrkur greiningarinnar og á vissan hátt athyglisvert að þessar rannsóknir, svo ólíkar sem þær eru aðferðarfræðilega og frá ólíkum tímum, skuli skila samhljóða niðurstöðu.

8.4 SAMANTEKT

Á grundvelli greininganna sem gerðar voru í þessum kafla er ljóst að líklegast er að hagræðing náist í sameiningum sveitarfélaga eftir því sem fleiri og ólíkari þau eru. Þá kom einnig fram að óánægja er mest með breytingu á þjónustu sveitarfélaga í kjölfar sameininga hjá minni sveitarfélögum í viðkomandi sameiningu – og óánægjan varð meiri eftir því sem stærðarmunurinn varð meiri. Að lokum kom fram að sameining ólíkra sveitarfélaga var líklegri til að stuðla að brottflutningi íbúanna.

Af þessu má því ráða að þær sameiningar sem eru líklegri til að leiða til fjárhagslegrar hagræðingar eru einnig líklegri til að kynda undir óánægju og fæla íbúa frá sveitarfélögunum. Þetta er því erfið staða þar sem velja verður á milli þess að ná hagræðingu eða bættri þjónustu hjá flestum íbúanna og þess að stuðla að fjölgun eða minni fækkun íbúa í sveitarfélaginu. Þá er ekki víst að hrein áhrif á afkomu sveitarfélagsins verði jákvæð þegar færri verða til þess að greiða útsvar. Hins vegar er möguleiki á að þegar til lengri tíma er litið muni búferlaflutningar verða sameinaða sveitarfélaginu hagstæðir þar sem ánægja með þjónustuna jókst í stærra sveitarfélagi sameiningarinnar (mögulega þéttbýli) – en það hefur ekki verið sannreynt í ofangreindum greiningum. Það kann að benda til að sterkasti kjarni sveitarfélagsins verði fjölmennari eftir

¹³ Tvívítt fast áhrifa tölfræðilíkan (e. fixed effect panel data model)

¹⁴ Neikvæð áhrif á búferlaflutninga, þá flytja fleiri frá sveitarfélaginu en til þess í kjölfar sameininga – þ.e. fólk er líklegra til að flytja frá sveitarfélaginu í kjölfar sameiningar.

sameiningu þegar til lengri tíma er litið en þeir veikari verði enn fámennari og sameiningar stuðli að því að þjappa fólki utan höfuðborgarsvæðisins saman í færri en öflugri samfélög.

Hins vegar skal á það bent að stöðugt fleiri fámenn sveitarfélög neyðast í sameiningar af þeim ástæðum einum að erfitt er að fá fólk til að setjast í sveitarstjórn. Þá verður það litlum sveitarfélögum stöðugt erfiðara að veita þá þjónustu og uppfylla þær skyldur sem þeim er ætlað í dag og stefnir í að þær kröfur fari heldur vaxandi í framtíðinni með yfirfærslu fleiri málaflokka frá ríki til sveitar.

9 MAT Á ÁHRIFUM SAMEININGAR SVEITARFÉLAGA – SEINNI HLUTI GREININGARINNAR

9.1 SVIÐSMYND 1: ÚR TÍU Í SJÖ

Í sviðsmynd 1 verður lagt mat á sameiningu Skorradalshrepps og Borgarbyggðar; Helgafells-sveitar og Stykkishólms og Eyja- og Miklaholtshrepps við Snæfellsbæ eða Borgarbyggð.

Um verkefni sveitarfélaga var fjallað í 6. grein fyrri laga um sveitarfélög (nr. 8/1986). Þar segir að sveitarfélögum sé „...[s]kylt ... að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum“ og til viðbótar eru taldir upp 13 málaflokkar sem teljast „meðal verkefna sveitarfélaga“. Þá er í inngangi skýringa tiltekið að eitt af meginsjónarmiðum sem höfð voru að leiðarljósi við samningu lagafrumvarpsins sé „...að saman fari sem mest ákvörðun, framkvæmd og fjárhagsleg ábyrgð, þegar sveitarfélögum eru fengin verkefni.“

Í nýjum sveitarstjórnarlögum (nr. 138/2011) er sambærilegt ákvæði í þriðju grein en þar segir um forsendur laganna: „...skipulag og starfsaðstæður sveitarfélaga séu þannig að þau geti sjálf borið ábyrgð á framkvæmd verkefna sem þeim er falið að sinna...“. Þar segir enn fremur að: „...sveitarfélög geti haft samvinnu sín á milli um starfrækslu þeirra verkefna sem þau geta ekki leyst af hendi á eigin vegum eða þau telja hagkvæmara að leysa með þeim hætti...“. Almenna reglan virðist því mjög skýr; sveitarfélög eiga sjálf að annast þau verkefni sem þeim er falið í lögum.

Þrjú minnstu sveitarfélögin á Vesturlandi (Eyja- og Miklaholtshreppur, Helgafellssveit og Skorradalshreppur) leysa langflest verkefni sín í samvinnu við önnur sveitarfélög. Með hliðsjón af stefnumörkun sveitarstjórnarlaga hlýtur því að vera eðlilegt að horfa til sameiningar þeirra við þau sveitarfélög sem mest samvinna er við.

Eyja- og Miklaholtshreppur kaupir þjónustu af „Félags- og skólaþjónustu“ í barnaverndarmálum og málefnum fatlaðra sem rekin er af Snæfellsbæ, Grundarfjarðarbæ og Stykkishólmsbæ. Hreppurinn rekur Laugargerðisskóla og selur Borgarbyggð skólaþjónustu samkvæmt samningi, er aðili að Dvalarheimili aldraðra í Borgarnesi og kaupir þjónustu af Borgarbyggð í brunamálum. Því virðist sem minnst röskun yrði á stöðu hreppsins ef hann sameinaðist Borgarbyggð og mun greiningarvinna þessarar skýrslu miða við þann kost. Á það skal þó bent að sameiningin við önnur sveitarfélög er einföld og getur allt eins komið til greina kjósi íbúar svo.

Helgafellssveit kaupir skólaþjónustu af Stykkishólmi og á um margt víðtækt samstarf við Stykkishólm. Þá er Stykkishólmur þjónustukjarni fyrir hreppinn. Lítið tvíhliða samstarf er við önnur sveitarfélög. Eðlilegt er því að skoða sameiningu Helgafellssveitar og Stykkishólms.

Skorradalshreppur kaupir margháttaða þjónustu af Borgarbyggð og Borgarnes er helsti þjónustukjarni íbúanna. Lítið tvíhliða samstarf er við önnur sveitarfélög. Því verður miðað við sameiningu Skorradalshrepps og Borgarbyggðar.

9.1.1 SAMEINING SKORRADALSHREPPS, EYJA- OG MIKLAHOLTSHREPPS OG BORGARBYGGÐAR

9.1.1.1 Samfélagsleg áhrif

9.1.1.1.1 Gæði og aðgengi þjónustu

Skorradalshreppur leysir flest sín verkefni með þjónustusamningum við Borgarbyggð eða í gegnum samstarf við Borgarbyggð, stundum ásamt öðrum sveitarfélögum. Eina marktæka undantekningin frá þessu er þjónusta byggingarfulltrúa en hún er rekin á vegum sveitarfélagsins. Við sameiningu Borgarbyggðar myndi þessi þjónusta að öllum líkindum færast í Borgarnes. Íbúar þyrftu því að sækja þjónustuna um lengri veg en áður en þar sem Borgarnes er hinn eðlilegi þjónustukjarni fyrir íbúa Skorradalshrepps er ekki víst að þessu fylgdi umtalsvert óhagræði. Ekki er hægt að fullyrða að gæði þjónustunnar batni, þó oftast sé hægt að ganga út frá því að stærri einingar eigi auðveldara með að sinna flóknum málaflokkum. Samkvæmt skoðanakönnuninni mætti samt ætla að íbúar Skorradalshrepps yrðu óánægðari eftir sameiningu.

Staða Eyja- og Miklaholtshrepps er nokkuð frábrugðin þar sem sveitarfélagið rekur eigin skóla að Laugargerði. Þar er einnig boðið upp á leikskólaþjónustu. Við skólann voru 29 nemendur árið 2010 (*Árbók sveitarfélaga 2011*, 2011) eða að jafnaði þrír í bekk. Af þeim komu 12 frá Borgarbyggð. Ljóst er að mjög erfitt væri að halda skólastarfinu úti án þessara nemenda frá Borgarbyggð og því eru hagsmunir sveitarfélaganna nú þegar samtvinnaðir. Þá voru nemendurnir 23 árið 2013 (*Árbók sveitarfélaga 2013*, 2013).

Ef Eyja- og Miklaholtshreppur sameinaðist Borgarbyggð mætti búast við því að staða skólans í Laugargerði yrði endurmetin en ekki sjálfgefið að honum yrði lokað. Mjög langur akstur er með nemendur úr vestari hluta skólahverfisins til Borgarness og því líklegt að allra leiða yrði leitað til að halda skólastarfinu áfram. Þá hafa nýstárlegar kennsluaðferðir eflt vonir manna um að halda mætti úti fámennum skólum í dreifbýli landsins. Það sem þó mun á endanum ráða úrslitum er nemendafjöldinn.

Mest öll önnur þjónusta sveitarfélagsins er rekin í samstarfi við önnur sveitarfélög og því er ekki líklegt að verulegar breytingar yrðu á aðgengi íbúanna að þjónustu.

Áðurnefnd skoðanakönnun gefur tilefni til að ætla að íbúar Borgarbyggðar verði ánægðari með þjónustu sveitarfélagsins eftir sameiningu en íbúar Skorradals og Eyja- og Miklaholtshrepps óánægðari.

9.1.1.1.2 Sveitarfélagið og svæðaþróun

Skorradalur er landfræðilega tengdur Borgarbyggð og því ekki óeðlilegt að þessi sveitarfélög hafi sameiginlegt aðalskipulag og sameiginlega framtíðarsýn um flest mál sem snúa að svæðaþróun.

Eyja- og Miklaholtshreppur hefur mikilvægar landfræðilegar tengingar við bæði Borgarbyggð og Snæfellsbæ. Tengingin við Helgafellssveit er væntanlega ívið minni enda er þar um fjallveg að fara en þó getur hún skipt máli. Ekki er langt fyrir íbúana að sækja þjónustu í Borgarnes en hins vegar er Stykkishólmur næsti þjónustukjarni sé farið vestur og fyrir suma íbúana er styttra þangað. Með hliðsjón af svæðaþróun og skipulagsmálum er sameining við Borgarbyggð ekki áberandi betri kostur en sameining við Snæfellsbæ og færa mætti fyrir því rök að heppilegast væri að öll þrjú sveitarfélögin hefðu sameiginlegt skipulag.

Einhver tækifæri gætu legið í skóla- og skipulagsmálum hjá sameinuðu sveitarfélagi og gæti smitað yfir í atvinnuþróunarmálin. Hér er fyrst og fremst átt við að samhæfðara skipulag gæti verið betur til þess fallið að styðja við atvinnurekstur og þjónustu á svæðinu. Betri skólar laða að yngri íbúa og þar með vinnusamara og hraustara vinnuafli.

Hins vegar gefur rannsókn á áhrifum sameininga sveitarfélaga á búferlaflutninga tilefni til ákveðinnar svartsýni í garð þessarar sameiningar þar sem reynslan sýnir að líkur séu á auknum brottflutningi íbúa í kjölfar sameininga af þessu tagi. Þetta á einkum við þegar sameiningar hafa verið síendurteknar eins og í Borgarbyggð. Það er því margt sem bendir til þess að þróun svæðisins verði með óheppilegu móti í kjölfar þessarar sameiningar.

9.1.1.1.3 Lýðræði og stjórnsýsla

Þegar lagt er mat á stöðu lýðræðis sveitarfélaga sem eru mjög ólík að stærð, þarf að vega saman áhrif íbúanna annars vegar og áhrif kjörinna fulltrúa hins vegar. Í litlum sveitarfélögum eru mjög fáir íbúar að baki hverjum kjörnum fulltrúa og tengingar við þá væntanlega góðar en ef sveitarfélagið hefur framselt stóran hluta af sinni þjónustu til annars sveitarfélags eru áhrif kjörinna fulltrúa lítil. Tafla 12 sýnir lykiltölur úr síðustu sveitarstjórnarkosningum fyrir Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshrepp og Skorradalshrepp.

Tafla 12: Lykiltölur úr sveitarstjórnarkosningum 2010 í Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshrepp og Skorradalshreppi.
(www.samband.is).

Sveitarfélag	Greidd atkvæði	Fjöldi aðal- og varamanna	Atkvæði á kjörinn fulltrúa	Kjörsókn
Borgarbyggð	1892	18	105	76,0%
Eyja- og Miklaholtshreppur	90	10	9	92,8%
Skorradalshreppur.	22	10	2,2	52,4%

Augljóst er aðgengi íbúa Skorradalshrepps að kjörnum fulltrúum er nokkuð gott þar sem aðeins um helmingur kjósenda er ekki jafnframt í hópi kjörinna fulltrúa. Á hinn bóginn hafa þessir kjörnu fulltrúar mjög lítið að segja um fyrirkomulag þeirrar þjónustu sem íbúarnir hafa aðgengi að nema í gegnum samninga við Borgarbyggð. Í Eyja- og Miklaholtshreppi er ástandið betra að því leyti að þar rekur sveitarfélagið sjálft grunnskóla og býður upp á leikskólþjónustu.

Kjörsókn er ákaflega misjöfn í viðkomandi sveitarfélögum. Hún er óvenju slök í Skorradalshreppi, eða 52,4%, miðað við þá meginreglu að kosningaþátttaka sé almennt meiri í fámennari sveitarfélögum eins og kemur fram í rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar (2001, pp. 111-114) og í greiningu í viðauka. Skýringarinnar hefði sjálfsagt að hluta til mátt rekja til þess að í Skorradalshreppi var óhlutbundin kosning en kosningaþátttakan er almennt lakari við þær aðstæður (sbr. Gunnar Helga Kristinsson og greining í viðauka) en hún var reyndar líka óhlutbundin í Eyja- og Miklaholtshreppi þar sem kjörsókn var 92,8%. Þessi háa kosningaþátttaka þar kann að vera útskýrð með sérstöðu þeirra kosninga sem fóru þá fram í hreppnum. Í Borgarbyggð var kjör-sókn 76,0%. Viðbúið er að kjörsókn verði lakari við sameiningu þessara sveitarfélaga, einkum í Eyja- og Miklaholtshreppi. Þarna er þó nokkur óvissa þar sem óhlutbundnum kosningum ætti að fækka og kosningaþátttaka því að aukast af þeim sökum.

Ef við horfum aftur til talna yfir fjölda íbúa á bakvið hvern kjörinn fulltrúa, sem gefur líka vísbendingar um aðgengi að kjörnum fulltrúum, sést að þeir eru 394 í Borgarbyggð, 28 í Eyja- og Miklaholtshreppi og 12 í Skorradalshreppi (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010, p. 30). Í nýju

sameinuðu sveitarfélagi breyttist þessi tala í **416** ef fulltrúarnir væru áfram nú eins og þeir eru í Borgarbyggð núna¹⁵. Það er nánast sama tala og er landsmeðaltal árið 2010 eða **413,9** og verður því að teljast viðunandi¹⁶.

Almenn stjórnsýsla sveitarfélaga krefst yfirleitt sérhæfðrar þekkingar og í litlum sveitarfélögum getur reynst erfitt að manna stöður með hæfu fólki. Þetta er þó alls ekki einhlýtt og einhver dæmi um hið gagnstæða.

Skorradalshreppur sem og Eyja- og Miklaholtshreppur halda úti greinargóðum heimasíðum með öllum helstu upplýsingum um stjórnsýslu sveitarfélaganna. Dæmi eru um að lítil sveitarfélög hafi ekki komið upp heimasíðum í slíkum tilgangi. Uppsetning einfaldrar heimasíðu með helstu upplýsingum er ekki mjög flókið og jafnvel lítil sveitarfélög ættu að eiga auðvelt með að sinna þessháttar upplýsingagjöf.

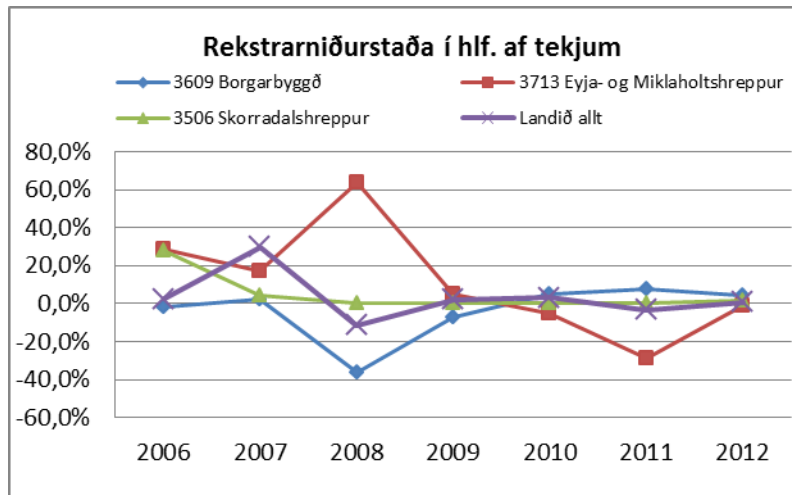
Þegar litið er til allra þátta sem skipta máli er varðar lýðræði og stjórnsýslu virðist geta orðið erfitt að fullyrða að staða sveitarfélagsins myndi versna við sameiningu. En þegar horft er til skoðanakönnunarinnar að framan bendir allt til þess að svo muni verða. Þar kom í ljós að íbúar teldu lýðræðislega stöðu hafa versnað eftir sameiningu. Þá var staðan talin hafa versnað meira í minni sveitarfélögum.

9.1.1.1.4 Rekstrar- og fjárhagslegir þættir

Hér verður reynt að varpa ljósi á nokkra rekstrar- og fjárhagslega þætti þeirra sveitarfélaga sem um ræðir og höfð til samanburðar sambærileg þróun allra sveitarfélaga á Íslandi. Ákveðið var að halda sig við þá þætti sem áhugaverðastir eru fyrir samhengi skýrslunnar: Rekstrarniðurstöðu, skuldastöðu og greiðslugetu, með því að horfa til hlutfalls á milli veltufjár frá rekstri og skulda. Þá er kostnaði vegna skólamála og launa gefnar sérstakar gætur vegna þess hve þungt þeir liðir vigta í reikningum sveitarfélaga. Aðferðin sem beitt er við mat á rekstrarlegum og fjárhagslegum þáttum er þannig að þróun ofangreindra kennitalna árin 2006-2012 verður dregin upp fyrir öll viðkomandi sveitarfélög og borin saman. Að auki verður meðaltal allra sveitarfélaga á landinu (landið allt) haft með til frekari glöggvunar. Með þessu verður hægt að sjá hvort mikill munur er á þeim sveitarfélögum sem fjallað er um og síðan hvernig þau hafa staðið sig í samanburði við önnur sveitarfélög á landinu.

¹⁵ Hér er áfram byggt á íbúatölum frá 1. desember 2009 til að halda samburðarhæfninni á milli skýrslanna.

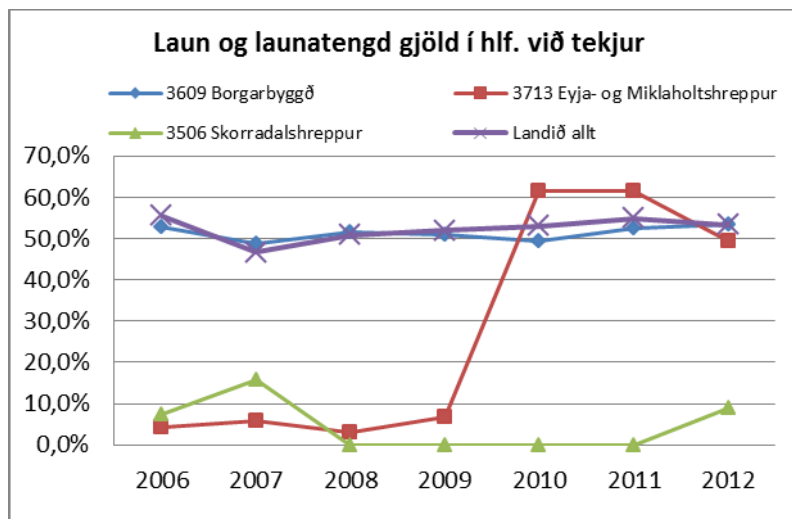
¹⁶ Landsmeðaltalið er hér eingöngu sem viðmið en ekki sem algildur mælikvarði. Gagnrýna má notkun þessa meðaltals – sem er einfalt meðaltal - og hugsanlega skyldi frekar horft til miðgildis sem er 133,9 vegna þess hvað Reykjavík er óvenjuleg í þessu talnasafni. Fjöldi íbúa að baki hverjum kjörnum fulltrúa er 7.895,1. Af sömu ástæðu mætti einnig reikna út sértakt meðaltal þar sem Reykjavík er sleppt sem er 312,8. Hins vegar mætti líka koma með mótrök og segja að ekki sé tekið nægjanlegt tillit til Reykjavíkur þar sem flestir landsmenn búa og reikna út vegið meðaltal þar sem slíkri gagnrýni er mætt. Vegið meðaltal er 3.751,4. Miðgildi gefur til kynna aðgengi hvers samfélags (hér sveitarfélags) að kjörnum fulltrúum sínum á meðan vegið meðaltal nálægð íbúanna að kjörnum fulltrúum sínum. Þetta gildi verður svona hátt vegna þess hversu margir búa í Reykjavík og er í rauninni heppilegri mælikvarði. Til að fara „bil beggja“ verður stuðst við einfalt meðaltal (þ.e. hefðbundið meðaltal).



Mynd 18: Rekstrarniðurstaða Borgarbyggðar, Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu í hlutfall af tekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Af rekstrarniðurstöðunni (Mynd 18) má sjá að hún hefur verið í járnum hjá Borgarbyggð framan af tímabilinu en árangur hefur náðst síðustu árin, en afgangur (hagnaður) er 3%-8% sem hlutfall af tekjum¹⁷ 2010-2012. Rekstrarniðurstaða Eyja- og Miklaholtshrepps er sem spegilmynd af Borgarbyggð, hefur verið jákvæð framan af en neikvæð frá 2010. Í Skorradalshreppi hefur rekstrarniðurstaðan verið í jafnvægi nánast allt tímabilið. Þróunin í Borgarbyggð er nokkuð svipuð því sem hefur verið á landinu öllu og því skiluðu hinir hrepparnir tveir betri afkomu framan af tímabilinu en önnur sveitarfélög landsins að jafnaði. Í lok tímabilsins var afkoman hjá þessum þremur sveitarfélögum mjög svipuð öðrum sveitarfélögum landsins en þó einna síst í Eyja- og Miklaholtshreppi árið 2011.

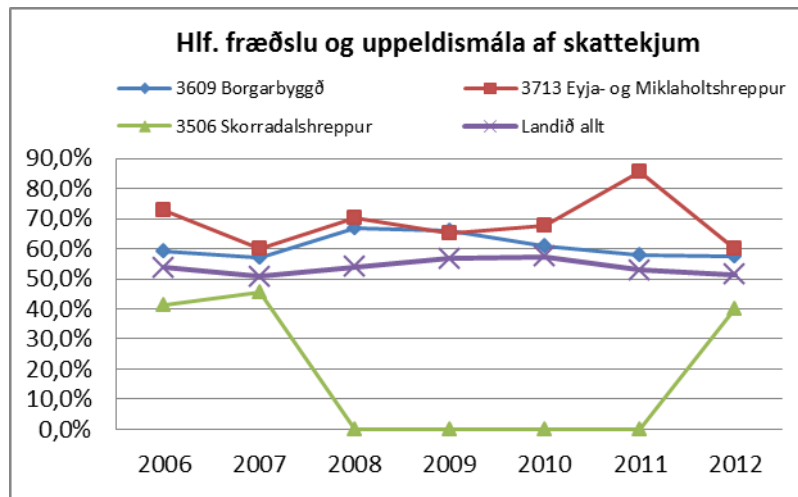


Mynd 19: Launakostnaður Borgarbyggðar, Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af tekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

¹⁷ Tekjur eru skatttekjur og aðrar tekjur. Inn í öðrum tekjum eru þjónustutekjur og allar aðrar tekjur sem eru ekki skatttekjur. Skatttekjur eru samtala útsvars, fasteignaskatta, jöfnunarsjóðs og skattaígildis.

Athyglisvert er að sjá vægi launakostnaðar hjá sveitarfélögunum (Mynd 19). Í Borgarbyggð hafa laun verið hlutfallslega mjög svipuð og hjá öðrum sveitarfélögum á Íslandi. Hins vegar voru þau mjög lág hjá Skorradals- og Eyja- og Miklaholtshreppi framan af en geystust svo upp fyrir Borgarbyggð hjá hinu síðarnefnda árið 2010. Það er eðlilegt hjá svo litlum sveitarfélögum að vera með lágan launakostnað þar sem vægi aðkeyptrar þjónustu er meira en hjá stærri sveitarfélögum eins og Borgarbyggð og færist því ekki sem laun. Umskiptin í Eyja- og Miklaholtshreppi frá 2010 verða rakin til þess að laun kennara og annars starfsfólks við skólann voru bókfærð sem laun en ekki sem aðkeypt þjónusta eða rekstur samlags.

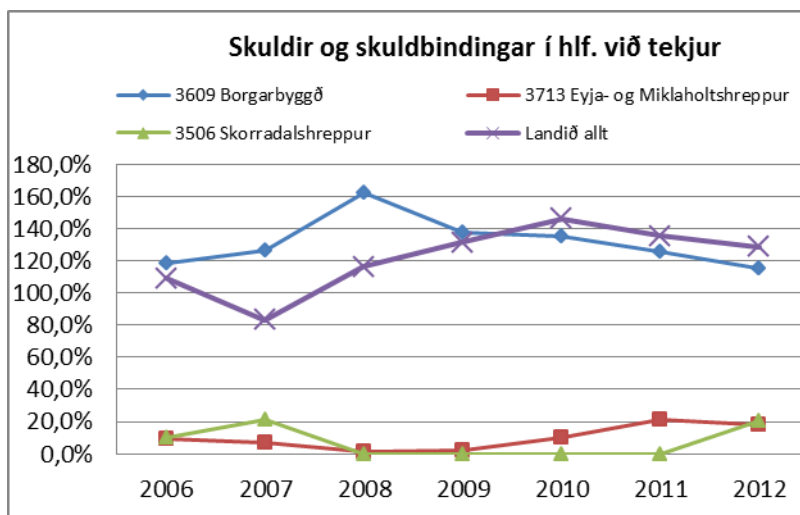


Mynd 20: Hlutfall skólarekstrar Borgarbyggðar, Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af skatttekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

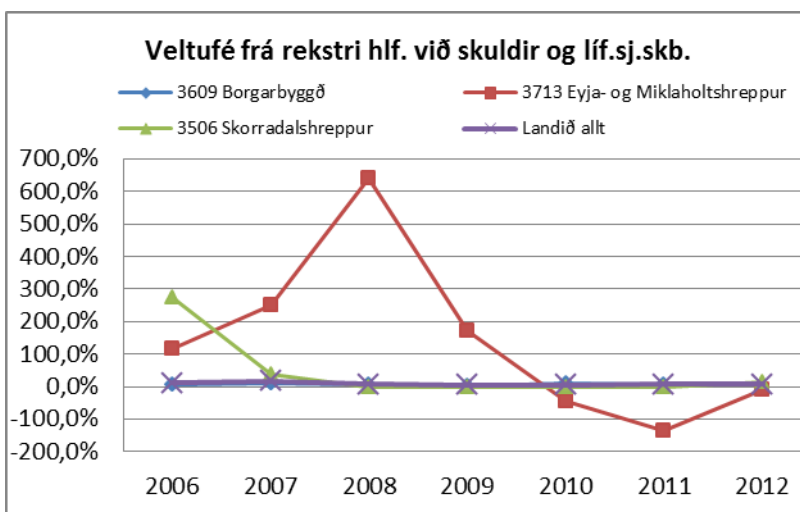
Rekstur skóla (Mynd 20) virðist vera frekar hár sem hlutfall af skatttekjum¹⁸, bæði í Borgarbyggð og Eyja- og Miklaholtshreppi þegar hann er borinn saman við landið allt. Þar kemur sjálfsagt tvennt til: Óvenju víðfeðm sveitarfélög og margir kjarnar í Borgarbyggð og skólastarfsemi því víða um héraðið auk þess sem tekjur heimilanna eru lágar að jafnaði í báðum sveitarfélögunum vegna þess hve landbúnaður vegur hátt í atvinnulífi á svæðinu og því tilsvareandi áhrif á útsvarstekjur. Óvenjulegur ferill Skorradalshrepps verður trúlega rakin til gagnaskorts – þ.e. árin 2008-2011.

¹⁸ Skatttekjur sveitarfélaga voru 77% útsvar, 21% fasteignaskattar og 2% neyslu- og leyfisskattar árið 2010.



Mynd 21: Skuldir Borgarbyggðar, Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Skuldir sem hlutfall af tekjum (Mynd 21) gefur vísbendingar fyrir hversu þungu byrði skuldir sveitarfélagsins eru á herðum íbúanna. Það sést strax að skuldir eru meira íþyngjandi í Borgarbyggð sé horft til landsmeðaltalsins en léttvægari í Skorradalshreppi og Eyja- og Miklaholtshreppi. Það er þó þannig að skuldir Borgarbyggðar fara undir landsmeðaltal árið 2010 og hafa verið þar síðan.



Mynd 22: Veltufé frá rekstri Borgarbyggðar, Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af skuldum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Veltufé frá rekstri sem hlutfall af skuldum (Mynd 22) gefur hins vegar vísbendingu fyrir því hvað rekstur sveitarfélagsins væri fljótur að borga upp allar skuldir. Ef þetta hlutfall er 10%, dygði það sem afgang væri af rekstri viðkomandi sveitarfélags til að greiða 10% af skuldum sínum það árið¹⁹. Við sjáum að Skorradalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur hafa verið í þeirri stöðu framan af að geta greitt skuldir sínar upp á árinu. Þetta hafði breyst til hins verra árið 2007 hjá

¹⁹ Og 10 ár að greiða upp allar skuldir ef þær væru vaxtalausar og veltufé frá rekstri væri það sama öll árin. Ef hlutfallið væri 200% gæti sveitarfélagið greitt skuldir sínar tvisvar sinnum á einu ári.

Skorradalshreppi og árið 2010 hjá Eyja- og Miklaholtshreppi. Hlutfallið hefur hins vegar verið í kringum 7% hjá Borgarbyggð.

9.1.1.1.5 Samantekt á áhrifum sameiningar Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og Borgarbyggðar

Hugsanlegt er að gæði þjónustu sveitarfélagsins verði meiri við sameiningu en alls ekki víst þar sem Skorradalshreppur og Eyja- og Miklaholtshreppur þiggja þegar mikið af sinni þjónustu hjá Borgarbyggð og efnahagur og lega þeirra hreppa með þeim hætti að það gæfi Borgarbyggð tilefni til að laða að fleiri umsækjendur um hvert starf eða fara í verulegar hagræðingaraðgerðir (Tafla 13). Sé horft til skoðanakönnunarinnar ættu gæði þjónustu heilt yfir að aukast jafnvel þó þau versnuðu í smærri sveitarfélögunum, því þau myndu batna í stærra sveitarfélaginu og íbúar stærsta sveitarfélags sameiningarinnar eru svo miklu fleiri en hinna tveggja. Búast má við að aðgengi þjónustunnar versni lítið eitt og á það aðallega við um þjónustu sem hreppstjóri veitir nú þegar í Skorradalshreppi og Eyja- og Miklaholtshreppi. Hugsanlegt er að sameiningin eigi meiri möguleika á að sporna gegn óheppilegri byggðþróun, þá einkum í gegnum samstæðara skipulag. Niðurstöður ítarlegrar greiningar gefa þó ekki tilefni til bjartsýni þar um.

Tafla 13: Samantekt á áhrifum sameiningar Skorradalshrepps, Eyja- og Miklaholtshrepps og Borgarbyggðar

Matsþættir	Áhrif	Athugasemdir
Gæði þjónustu	(+)	Dreifni versnar
Aðgengi þjónustu	(-)	
Sveitarfélagið og svæðaðpróun	(-)	
Lýðræði og stjórnsýsla		
- Staða lýðræðis	(-)	
- Kjörsókn	(+/-)	
Rekstur og fjárhagslegir þættir	(++)	2,4% betri rekstrarafkoma

Staða lýðræðis ætti að batna lítið eitt þar sem fleiri kjósendur ættu beina aðild, í gegnum sína kjörnu fulltrúa, að þeirri þjónustu sem veitt er að hálfu sveitarfélagsins. Hins vegar dregur eitthvað úr aðgengi að kjörnum fulltrúum en það er ekki verra en að jafnaði á landinu öllu. Búast má við að kjörsókn versni en hún gæti allt eins batnað vegna færri óhlutbundinna kosninga. Þá er möguleiki á rekstrarlegri hagræðingu þessa sveitarfélags þar sem sveitarfélögin eru þrjú og mjög ólík að stærð. Þá getur jöfnunarsjóðsframlag verið skert m.a. vegna þess að forgjöf hefur verið veitt smærri sveitarfélögum. Jöfnunarsjóðsframlag ofan-greindra sveitarfélaga var 717 m.kr. árið 2012. Leitað var til jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með að áætla breytinguna á jöfnunarsjóðsframlaginu við ofangreinda sameiningu og fengu starfsmenn sjóðsins 5,3 m.kr. lækkun. Þá mun þessi lækkun ekki koma til framkvæmda fyrr en á fimmta ári eftir sameiningu sveitarfélaga ef miðað er við núverandi reglur sjóðsins. Með því að deila þeim styrk með jöfnum greiðslum inn í framtíðina dregur úr lækkuninni, úr 5,3 í 4,4 m.kr.

Stuðst var við spálíkanið að ofan til að áætla lækkun rekstrarútgjalda. Þar sem ekki var nein reynsla af sameiningu þriggja ólíkra sveitarfélaga voru tekin meðaláhrif fjögurra og tveggja ólíkra sveitarfélaga. Það gaf meðalspá upp á 55,2 m.kr. lækkun. Það myndi skila 2,4% lækkun útgjalda eftir að tekið var tillit til breytingar á jöfnunarsjóðsframlagi.

Ef gefa má sér að vægi fjárhagslegra þátta og gæði þjónustu skipti almenning meira máli en aðrir þættir má segja að niðurstaðan sé að þetta sé skynsamlegur sameiningarkostur. Þegar horft er að auki til þess að rekstur lítils sveitarfélags, eins og Skorradalshrepps og Eyja- og Mikla-

holtshrepps, er ekki nægjanlega stór til að bera uppi þá þjónustu sem krafist er af sveitarfélögum í dag og í væntri framtíð er trúlega skynsamlegt að sameina þessi sveitarfélög.

9.1.2 SAMEINING HELGAFELLSSVEITAR OG STYKKISHÓLMS

9.1.2.1 Samfélagsleg áhrif

9.1.2.1.1 Gæði og aðgengi þjónustu

Gæði og aðgengi þjónustu myndi ekki breytast mikið við sameiningu Helgafellssveitar og Stykkishólms – batna lítið eitt ef eitthvað er. Skoðanakönnun um breytingu á gæði þjónustu við sameiningar gefur tilefni til að íbúar Helgafellssveitar fái verri þjónustu en íbúar Stykkishólms betri. En þar sem íbúar Helgafellssveitar sækja mikið af þjónustu sveitarfélagsins til Stykkishólms ss. grunnskóla, leikskóla, tónlistarskóla og slökkvilið er ekki víst að breytingin gagnvart Helgafellssveit yrði svo mikil. Að auki er félagsþjónustan rekin sameiginlega á öllu Snæfellsnesi. Þjónustustigið í sveitarfélaginu myndi þannig ekki breytast verulega við sameiningu við Stykkishólm. Þar myndi mestu muna um þjónustu sem sveitarstjórnarskrifstofa Helgafellssveitar veitir í dag en hún myndi færast til Stykkishólms. Áhrifin fyrir Stykkishólm yrðu heldur ekki mikil en þó má ekki vanmeta þá eðlisbreytingu sem yrði við að Stykkishólmur yrði mun landstærra sveitarfélag en áður og umsvif sem tengjast landbúnaði og ýmsum dreifbýlismálum ykjast til muna gagnvart núverandi sveitarfélagi Stykkishólms. Aðgengi þjónustunnar myndi versna lítið eitt en gæði hennar lítið eitt betri fyrir núverandi íbúa Helgafellssveitar.

9.1.2.1.2 Sveitarfélagið og svæðaðþróun

Helgafellssveit umlykur Stykkishólmsbæ og því liggur beint við að horft sé á svæðið í heild þegar skipulags og stefnumótun í atvinnuþróunarmálum er unnið. Það gæti falið í sér tækifæri í atvinnuþróunarmálum líkt og rakið var í fyrri sameiningarhugmyndinni. Rannsóknin um áhrif sameininga á búferlaflutninga gefa þó ekki tilefni til bjartsýni. Þar sem sjá má bæði jákvæðar og neikvæðar vísbendingar fyrir þróun svæðisins og á grundvelli þess hvað Helgafellssveit er fámennst sveitarfélag í samanburði við Stykkishólmsbæ má gera ráð fyrir að áhrifin á sameinað sveitarfélag verði hverfandi lítil.

9.1.2.1.3 Lýðræði og stjórnsýsla

Um lýðræði og atkvæðavægi má segja það sama og í tilviki Skorradalshrepps og Borgarbyggðar. Í síðustu sveitarstjórnarkosningum voru greidd 44 atkvæði (af 49 á kjörskrá) í Helgafellssveit en 729 greiddu atkvæði í Stykkishólmi. Það leikur því enginn vafi á því að íbúar Helgafellssveitar hafa gott aðgengi að sínum kjörnu fulltrúum en um leið eru áhrif þeirra takmörkuð við þá þjónustu sem sveitarfélagið sjálft veitir.

Tafla 14. Lykiltölur úr sveitarstjórnarkosningum 2010 í Helgafellssveit og Stykkishólmi
Heimild: Hagstofa Íslands

Sveitarfélag	Greidd atkvæði	Fjöldi aðal- og varamanna	Atkvæði á kjörinn fulltrúa	Kjörsókn
Helgafellssveit	44	9	4,9	89,8%
Stykkishólmur	729	14	52,1	88,1%

Kjörsókn var áþekkt í þessum sveitarfélögum þegar horft er til síðustu sveitarstjórnarkosninga. Þó að almennt gildi að kjörsókn dragist saman við stækkun sveitarfélags er alls ekki víst að svo

muni verða hér þar sem kjörsóknin er mjög svipuð (Tafla 14) og töluverð tengsl milli svæðanna nú þegar. Þá er stutt á milli og samgöngur greiðar.

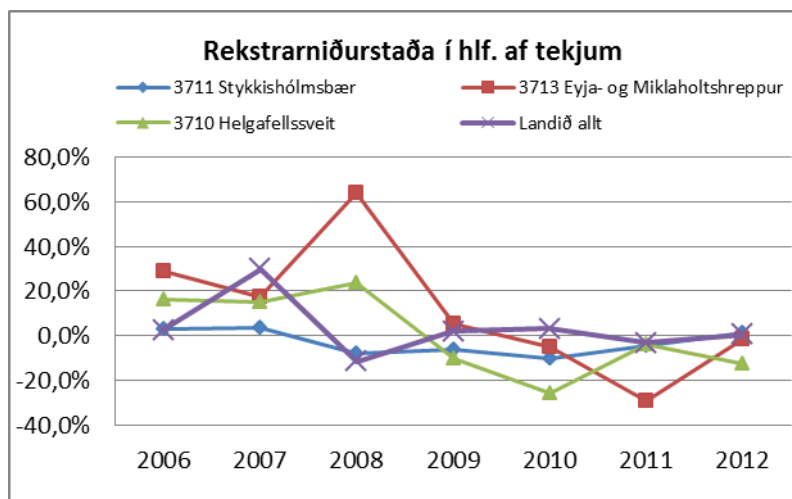
Þá má einnig horfa á fjölda íbúa að baki hverjum fulltrúa (án varamanns) eins og gert var í fyrri skýrslunni (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010, p. 30). Ef horft er á breytinguna við sameininguna kemur í ljós að fjöldi íbúa að baki hverjum fulltrúa fer úr að vera 13 fyrir Helgafellssveit og 156 fyrir Stykkishólmsbæ í 165 fyrir sameinað sveitarfélag að því gefnu að fulltrúarnir verði sjö eins og þeir eru í Stykkishólmsbæ núna. Breytingin á nálægð kjörinna fulltrúa við sameininguna er því meiri hjá Helgafellssveit en Stykkishólmsbæ eins og við var að búast en nálægð yrði að þessu leyti miklu betri en flestra sveitarfélaga á landinu þar sem landsmeðaltalið er 413,9 eins og áður sagði. Nýja sveitarfélagið væri því vel sett að þessu leyti.

Helgafellssveit heldur ekki úti heimasíðu með fundargerðum eða öðrum upplýsingum um stjórn-sýslu sveitarfélagsins svo með sameiningu við Stykkishólm myndi aðgengi íbúa að upplýsingum batna. Eins og áður sagði er sameining við annað sveitarfélag þó alls ekki forsenda þessa.

Á heildina litið verður ekki séð að samfélagsleg áhrif sameiningar Helgafellssveitar og Stykkishólms yrðu mikil þar sem nálægð við kjörna fulltrúa er með ágætum og stærstum hluta af verkefnum Helgafellssveitar er nú þegar sinnt af Stykkishólmsbæ. Í skoðanakönnun sem greint var frá hér fyrr í skýrslunni kom fram að staða lýðræðis versni við sameiningar og því ástæða til að hún versni lítið eitt í þessu tilviki.

9.1.2.1.4 Rekstrar- og fjárhagslegir þættir

Litið verður nú aftur á nokkra rekstrar- og fjárhagslega þætti þeirra sveitarfélaga sem um ræðir, Stykkishólms og Helgafellssveitar, og til samanburðar er sambærileg þróun allra sveitarfélaga á Íslandi. Eyja- og Miklaholtshreppur verður látinn fylgja með þar sem sameining hans við Stykkishólm hefur stundum verið talinn einn af kostunum vegna þess að hluti íbúanna hefur sótt þjónustu þangað að nokkru leyti.

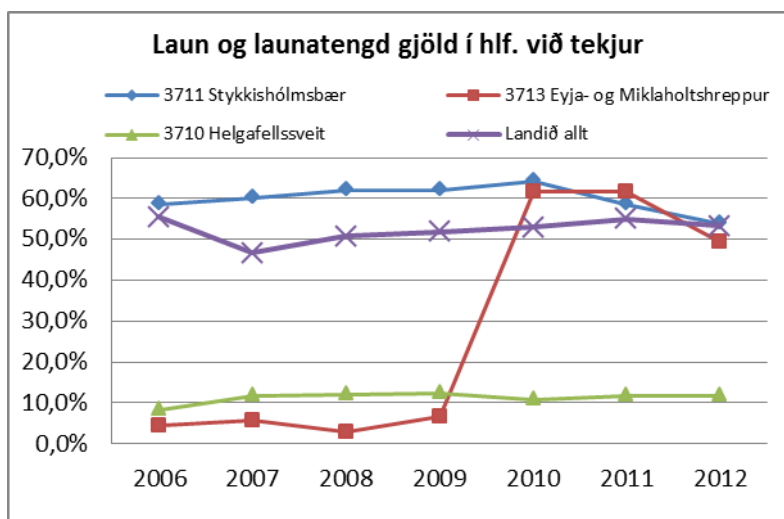


Mynd 23: Rekstrarniðurstaða Stykkishólms, Helgafellssveitar, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu í hlutfalli. af tekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Rekstrarniðurstaðan (Mynd 23) hjá Stykkishólmsbæ hefur ýmist verið neikvæð um fáein prósentustig eða rétt hangið í jafnvægi. Í Helgafellssveit hefur niðurstaðan verið sveiflukenndari, ýmist neikvæð eða jákvæð um 20%. Eyja- og Miklaholtshreppur kemur betur út í þessum

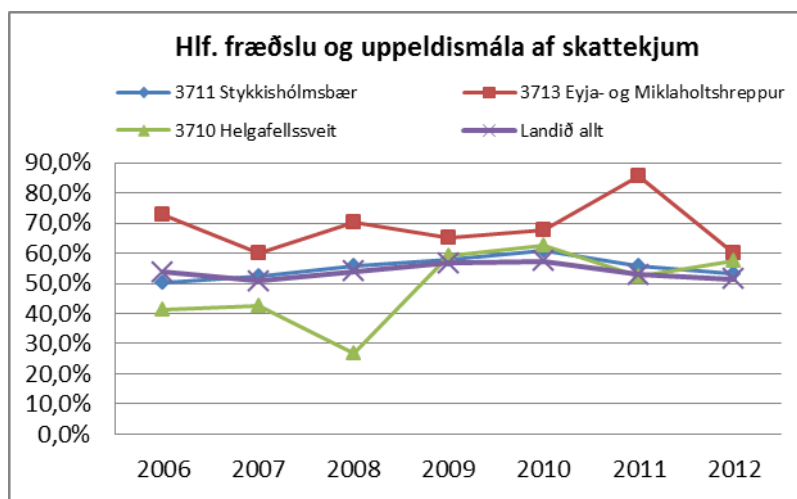
samanburði. Þegar horft er til landsmeðaltalsins var Stykkishólmur með lakari útkomu á nánast öllu tímabilinu. Hins vegar voru bæði Helgafellssveit og Eyja- og Miklaholtshreppur yfirleitt með hagfelldari rekstur en íslensk sveitarfélög að jafnaði. Í lok tímabilsins var rekstrarniðurstaðan nánast sú sama í Stykkishólmsbæ og Eyja- og Miklaholtshreppi og hún var á landsvísu.



Mynd 24: Launakostnaður Stykkishólms, Helgafellssveitar, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af tekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Launakostnaður sem hlutfall af tekjum (Mynd 24) var mun hærri hjá Stykkishólmsbæ en í Helgafellssveit. Ástæðan er m.a. sú að þorri skólakostnaðar er færður sem laun hjá Stykkishólmsbæ en ekki Helgafellssveit líkt og hjá Eyja- og Miklaholtshreppi en stökkið hjá þeim síðastnefnda hefur þegar verið útskýrt. Þá er athyglisvert að bera Stykkishólm saman við landið allt. Þar sést að Stykkishólmur hefur verið með allnokkru hærri launakostnað eða um rúmlega 10 prósentustigum, en tvö síðustu árin lækkaði hann og var orðin sá sami árið 2012.

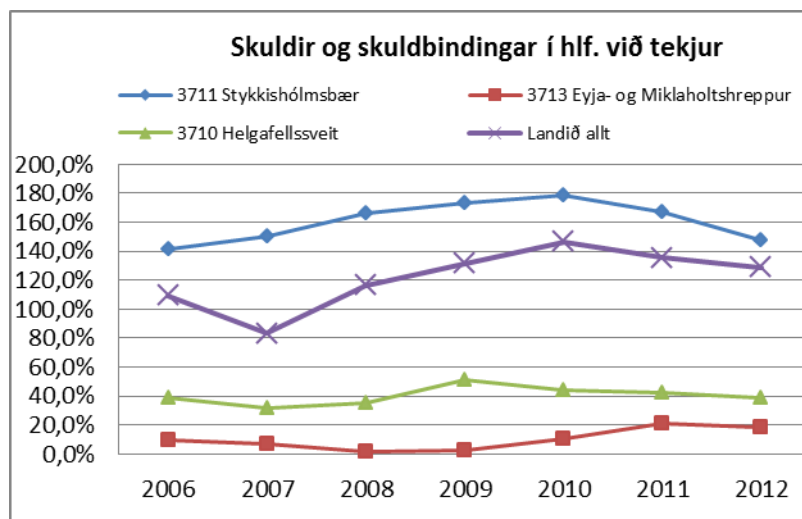


Mynd 25: Hlutfall skólarekstrar Stykkishólms, Helgafellssveitar, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af skatttekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

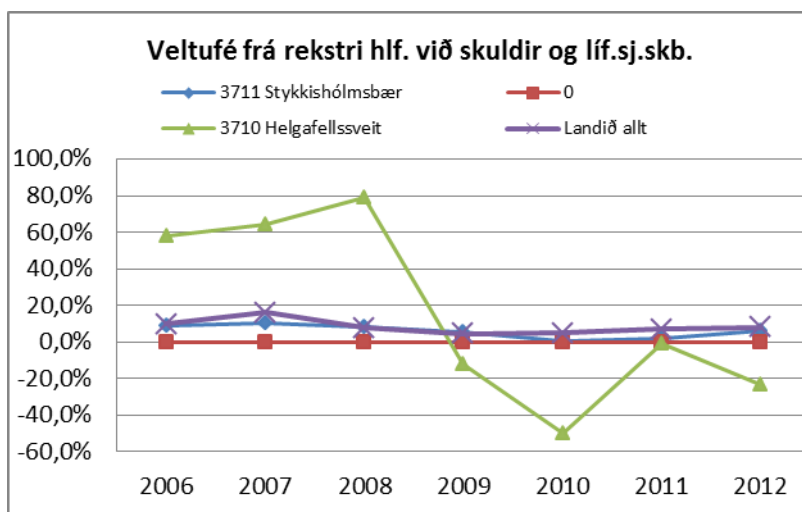
Rekstrarkostnaður skóla sem hlutfall af skatttekjum (Mynd 25) lá í landsmeðaltali hjá Stykkishólmsbæ en var töluvert lægri hjá Helgafellssveit framan af tímabilinu. Árið 2009 fór kostnaður

Helgafellssveitar í það sama og hjá Stykkishólmsbæ og hefur haldist þar síðan. Öll börn Helgafellssveitar hafa gengið í skóla í Stykkishólmi á umræddu tímabili. Eyja- og Miklaholtshreppur var yfirleitt með nokkru hærri kostnað en bæði Stykkishólmsbær og Helgafellssveit.



Mynd 26: Skuldir Stykkishólms, Helgafellssveitar, Eyja- og Miklaholtshrepps og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Skuldir sem hlutfall af tekjum (Mynd 26) voru miklar í Stykkishólmi borið saman við landið allt en mun minni í Skorradalshreppi og Eyja- og Miklaholtshreppi. Þess ber að geta að munurinn á milli Stykkishólms og landsins alls fór stöðug minnkandi – skuldirnar fóru stöðugt vaxandi í Stykkishólmi sem hlutfall af tekjum fram til ársins 2010 en lækkuðu eftir það. Út frá þessari kennitölu virðist sem forsvarsmönnum Stykkishólms hafi gengið betur að takast á við skuldavandann en almennt gengur á landinu öllu.



Mynd 27: Veltufé frá rekstri Stykkishólms, Helgafellssveitar og sveitarfélaga á landinu öllu sem hlutfall af skuldum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Veltufé frá rekstri (Mynd 27) var jákvætt allt tímabilið hjá Stykkishólmsbæ og fór úr tæpum 4% árið 2004 í rúmlega 11% árið 2006, 12,8% árið 2007 og 10% 2008 en lækkaði síðan hratt og var

komið í 0,6% árið 2010 en fór síðan í 5,9% strax 2011 og rúm 7% 2012. Stykkishólmsbær kom ver út heldur en sveitarfélög á Íslandi almennt á árunum 2008, 2009 og 2012 undanskyldum þar sem útkoman í Stykkishólmsbæ var sambærileg öðrum. Í Helgafellssveit var þetta sveiflukenndara, fór úr því að vera jákvætt um 80% 2008 en snarlækkaði síðan og var neikvætt um 50% árið 2010. Hér var Eyja- og Miklaholtshreppi sleppt vegna þess hversu ýktar tölur hans eru (sjá mynd framar).

9.1.2.1.5 Samantekt á áhrifum sameiningar Stykkishólms og Helgafellssveitar

Á grundvelli skoðanakönnunar má ætla að gæði þjónustunnar batni lítið eitt eftir sameiningu sveitarfélaganna - þ.e. þjónustan í Stykkishólmi ætti að batna lítið eitt en hún versnar eitthvað í Helgafellssveit. Þó er ekki víst að þjónustan í Helgafellssveit versni mikið þar sem sveitarfélagið þiggur mikið af sinni þjónustu frá Stykkishólmsbæ og möguleikar þar meiri til að veita betri þjónustu (Tafla 15). Aðgengi þjónustunnar myndi líka versna lítið eitt og á það aðallega við um þjónustu sem oddviti veitir nú þegar í Helgafellssveit. Þá er hugsanlegt að sameiningin feli í sér meiri möguleika í atvinnuþróun.

Tafla 15: Samantekt á áhrifum sameiningar Stykkishólms og Helgafellssveitar.

Matsþættir	Áhrif	Athugasemdir
Gæði þjónustu	(+)	Dreifni versnar
Aðgengi þjónustu	(-)	
Sveitarfélagið og svæðaðpróun	(+/-)	
Lýðræði og stjórnsýsla		
- Staða lýðræðis	(-)	
- Kjörsókn	(+/-)	
Rekstur og fjárhagslegir þættir	(+)	0,2% betri rekstrarafkoma

Staða lýðræðis ætti að versna lítið eitt ef marka má niðurstöður skoðanakönnunar þar um. Hins vegar ættu fleiri kjósendur beina aðild að þeirri þjónustu sem veitt er af hálfu sveitarfélagsins. Hins vegar dregur eitthvað úr aðgengi að kjörnum fulltrúum en það er ekki verra en almennt gengur á landinu öllu. Búast má við að kjörsókn standi í stað þar sem hún hefur verið svipuð í báðum sveitarfélögum. Lítil rekstrarleg hagræðing er líkleg við þessa sameiningu þar sem sveitarfélögin eru ólík að stærð. Á móti getur jöfnunarsjóðsframlag verið skert vegna þess að forgjöf hefur verið veitt smærri sveitarfélögum. Jöfnunarsjóðsframlag ofangreindra sveitarfélaga var 194 m.kr. árið 2012. Leitað var til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með að áætla breytinguna á jöfnunarsjóðsframlaginu við ofangreinda sameiningu og fengu starfsmenn sjóðsins út 1,6 m.kr. hækkun.

Stuðst var við spálíkanið að ofan til að áætla lækkun rekstrarútgjalda. Þar sem engin marktæk áhrif greindust hjá tveimur ólíkum sveitarfélögum var ákveðið að líta framhjá þeim og því koma áhrif jöfnunarsjóðs eingöngu til áhrifa í útreikningunum. Það myndi skila 0,2% heildarhagræði af sameiningunni.

Hins vegar eiga íbúafjöldarökin við hér eins og í sameiningu Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps – þar sem mannfæð dregur úr möguleikum Helgafellssveitar að halda uppi stjórnsýslustigi sem kröfur eru gerðar um.

9.1.3 NIÐURSTAÐA ÚR SVIÐSMYND 1

Sviðsmynd 1 myndi leiða til fækkunar sveitarfélaga á Vesturlandi úr tíu í sjö. Minnsta sveitarfélagið yrði Hvalfjarðarsveit með 617 íbúa og þar á eftir Dalabyggð með 673 íbúa sé horft til

talna frá Hagstofunni 1. janúar 2014. Munurinn á íbúafjölda þess minnsta og þess stærsta yrði tæplega 11-faldur í stað þess að vera 126-faldur.

Sveitarfélögin sem eftir stæðu myndu öll reka eigin leik- og grunnskóla, hefðu ráðhús og starfsfólk til að sinna helstu verkefnum stjórnsýslunnar. Margt er því jákvætt við niðurstöður úr sviðsmynd 1 en ætla má að íbúar fámennustu sveitarfélaganna myndu upplifa þetta með neikvæðum hætti. Hins vegar má færa rök fyrir því að sökum fámennis sé erfitt að fá fólk til að sinna sveitarstjórnarmálum og því erfitt að halda uppi eðlilegri endurnýjun þar. Þá munu verkefni sveitarfélaga verða sífellt sérhæfðari og flóknari í framkvæmd í náinni framtíð og er það liður í að sporna gegn óhagfelldri íbúaþróun utan höfuðborgarsvæðisins. Því er líklegt að svo fámennir hreppar eins og hér um ræðir þurfi í stöðugt ríkara mæli að leita annað með þjónustukaup og því orðið vafamál hvort þau séu stjórnsýsla að forminu til eingöngu en ekki í reynd. Þess vegna kann að reynast skynsamlegt fyrir alla aðila að fara í sameiningar sem fjallað var um í sviðsmynd 1.

9.2 SVIÐSMYND 2: ÚR SJÖ Í ÞRJÚ

Í sviðsmynd 2 verður lagt af stað með niðurstöðurnar úr sviðsmynd 1, þ.e. sjö sveitarfélög. Þannig verður íbúafjöldi og fjárhagur Helgafellssveitar sameinaður Stykkishólmi og Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur og Skorradalur verða einnig sameinuð. Til einföldunar verða nöfnin „Stykkishólmur“ og „Borgarbyggð“ notuð hér um þessi nýju sameinuðu sveitarfélög.

Í sviðsmynd 2 verður síðan lagt mat á fýsileika þess að taka næsta skref í sameiningum sem væri að sameina annars vegar sveitarfélögin í Snæfells- og Hnappadalssýslu (sveitarfélagið Snæfellsnes) og sveitarfélögin í Mýra- og Borgarfjarðarsýslu (sveitarfélagið Akraborg) hins vegar. Dalabyggð stæði áfram sem sjálfstætt sveitarfélag en um sameiningarmöguleika Dalabyggðar verður fjallað í sérstökum kafla.

Það sem gerir þessar sameiningar sérstakar er að þarna er lagt til að sameinuð verði sveitarfélög sem nú þegar hafa burði til að reka meginhluta sinnar lögbundnu þjónustu. Jafnframt eru öll sveitarfélögin með starfandi ráðhús sem eru mikilvægir vinnustaðir. Fyrirfram mætti því búast við minni samlegðaráhrifum en í sviðsmynd 1 og jafnframt meiri andstöðu vegna flutnings starfa milli bæjarkjarna.

Ef rýnt er í Mynd 1 og Mynd 2 kemur í ljós að flestar sameiningar sem ráðist hefur verið í hérlandis fela í sér sameiningar lítilla sveitarfélaga eða sameiningar lítilla og stórra sveitarfélaga. Sameiningar tveggja eða fleiri burðugra sveitarfélaga eru mun sjaldgæfari.

9.2.1 SVEITARFÉLAGIÐ SNÆFELLSNES

9.2.1.1 Samfélagsleg áhrif

9.2.1.1.1 Gæði og aðgengi þjónustu

Ekki er hægt að fullyrða að þjónustustig í sameinuðu Snæfellsnesi muni batna tilfínnaðlega frá því sem nú er. Þar kemur tvennt til. Annars vegar hafa sveitarfélögin nú þegar náð þeirri stærð að þau geta þjónustað íbúa sína með tiltölulega viðunandi hætti, að Helgafellssveit undanskilinni. Hins vegar hafa þessi sveitarfélög nú þegar margháttað samstarf um ýmis verkefni. Þó er hugsanlegt að nýtt sameinað sveitarfélag ætti auðveldara með að laða að sér starfsfólk sem gæti skilað sér í meiri sérhæfingu þess og þar með meiri gæðum allrar þjónustu.

Samkvæmt skoðanakönnun sem gerð var um breytingar á þjónustu í kjölfar sameininga má hins vegar gera ráð fyrir að íbúarnir yrðu ánægðari með þjónustuna þar sem sveitarfélögin eru nokkuð lík að Helgafellssveit undanskilinni. Þó lesa megi það út úr almennum niðurstöðum könnunarinnar er það alls ekki víst, því samkvæmt sömu könnun hefur verið óánægja með breytingu á þjónustu í Fjallabyggð eftir sameiningu en það er sameining tveggja nokkuð líkra sveitarfélaga. Margt bendir þó til þess að það kunni að vera um einstakt tilfelli að ræða.

Þar sem Grundarfjörður er næst hinni landfræðilegri miðju hins nýja sveitarfélags væri hagkvæmast að staðsetja þjónustu sveitarfélagsins þar – þ.e. í einu af fámennasta þéttbýli á svæðinu. Það myndi draga enn frekar úr líkum á óánægju með sameininguna þar sem hún á yfirleitt rætur sínar að rekja til minni sveitarfélaganna. Þó eru nokkur störf á vegum sveitarfélagsins sem eru ekki þjónustustörf og gætu því verið staðsett hvar sem er í sveitarfélaginu án þess að það hefði samfélagslegan kostnaðarauka í för með sér. Þessi störf tengjast ýmissi bakvinnslu eins og launaútreikningum, bókhaldi og fjármálum svo eitthvað sé nefnt. Þá er líklegt að sameining þessara sveitarfélaga kalli á þjónustustöðvar. Þar mætti staðsetja starfsmann sem tæki að sér einhverskonar grunnþjónustu ásamt því að sinna bakvinnslu af áður-nefndu tagi – einskonar hverfaþjónusta. Visst óhagræði skapaðist við þetta í rekstri fasteigna og fjarskiptabúnaðar en á móti yrði aðgengið trúlega betra.

Hins vegar yrði slík hverfaþjónusta aldrei eins góð og þjónusta núverandi ráðhúsa. Ýmsa þjónustu sveitarfélagsins þyrfti því þorri íbúa að sækja um lengri veg og yrði því um verra aðgengi að þjónustu að ræða fyrir tvo stærstu þéttbýlisstaðina á meðan sá minnsti (Grundarfjörður) fengi betri þjónustu ef sameinaða sveitarfélagið næði að auka gæði þjónustunnar. Því er hugsanlegt að gæði þjónustunnar myndi batna við sameiningu en aðgengið versna.

9.2.1.1.2 Sveitarfélagið og svæðaþróun

Eftir samgöngubætur sl. 30 ár hafa samfélögin á Snæfellsnesi verið að færast nær hvort öðru og landfræðilega mynda þau eitt heilstætt kerfi og því ekki óeðlilegt að þessi sveitarfélög hafi sameiginlegt aðalskipulag og sameiginlega framtíðarsýn um flest mál sem snúa að svæðaþróun. Nú þegar er verkefnið Svæðisgarður í gangi sem er samstarfsverkefni af þessu tagi milli allra sveitarfélaga á Snæfellsnesi. Því má kannski segja það að ekki þurfi sameiningu til að þesskonar samvinna náist.

Á norðanverðu nesinu hafa byggst upp öflug fyrirtæki í sjávarútvegi á meðan landbúnaður hefur frekar verið burðarásinn á því sunnanverðu. Eins og annarsstaðar á landinu hefur sjávarútvegurinn átt betra með að verja hendur sínar en landbúnaðurinn í þeirri endurskipulagningu sem frumvinnslugreinar hafa verið knúnar til sl. þrjá til fjóra áratugi. Íbúar hafa svarað þessu með aukinni ferðaþjónustu, tæknivæðingu og nýsköpun. Nýsköpunin hefur aðallega verið á sviði matvælaíðnaðar (þ.m.t. landbúnaði og sjávarútvegi) og lítið eitt í ferðaþjónustu. Í landbúnaði hefur nýsköpun líka verið reynd eins og í fiskeldi, loðdýrarækt og ræktun hörs og líns svo eitthvað sé nefnt. Þá hefur hrossarækt farið vaxandi. Úrvinnsla nýrra afurða og þróun á vinnslu hefðbundinna afurða hefur verið reynd innan sjávarútvegs og þá hafa rannsóknir á lífríki Breiðafjarðar verið settar í gang. Sæbjúgu, hausapurrkun, þararæktun, marningsvinnsla og margt fleira hefur verið prófað, sumt með ágætum árangri en annað ekki.

Þessar vísbendingar fyrir aðlögunarhæfni í atvinnumálum samhliða heildarsýn á svæðið allt í gegnum skipulagsmál þess gefa vissar vonir um að sveitarfélagið væri í betri stöðu til að spyrna við fótum gagnvart neikvæðri byggðaðróun.

Rannsókn á áhrifum sameininga á búferlaflutninga mælir ekki gegn þeirri ályktun þar sem sveitarfélögin eru frekar lík en ekki hraustlega undir hana heldur þar sem þau eru frekar mörg.

9.2.1.1.3 Lýðræði og stjórnsýsla

Fjöldi íbúa að baki hverjum kjörnum fulltrúa er 13 í Helgafellssveit, 130 í Grundarfjarðarbæ, 156 í Stykkishólmi og 243 í Snæfellsbæ (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010, p. 30) sem bendir til að aðgengi að þeim sé best í fámennasta sveitarfélaginu og minnst í því fjölmennasta. Við sameininguna breytist þessi tala í **418** ef fjöldi kjörinna fulltrúa yrði ný í stað sjö í öllum viðkomandi sveitarfélögum nema Helgafellssveit þar sem þeir eru fimm. Í Borgarbyggð sem er litlu minna en sveitarfélagið Snæfellsnes yrði eru ný kjörnir fulltrúar. Þessi tala er nánast sú sama og áður nefnt landsmeðaltal - **413,9** - og því yrði nýja sveitarfélagið Snæfellsnes vel ásættanlegt að þessu leyti. Auðvitað yrðu umskiptin mest hjá Helgafellssveit en inni í sveitarfélaginu Snæfellsnesi ættu þeir að geta haft áhrif á fjölbreytni og gæði þeirrar þjónustu sem þeir kaupa núna af Stykkishólmsbæ og hafa lítið um að segja.

Tafla 16: Lykiltölur úr sveitarstjórnarkosningum 2010 í Grundarfjarðarbæ, Stykkishólmi og Snæfellsbæ.
Heimild: Hagstofa Íslands.

Sveitarfélag	Greidd atkvæði	Fjöldi aðal- og varamanna	Atkvæði á kjörinn fulltrúa	Kjörsókn
Grundarfjarðarbær	554	14	39,6	90,1%
Stykkishólmur	729	14	52,1	88,1%
Snæfellsbær	1017	14	72,6	89,0%
Helgafellssveit	44	9	4,9	89,8%

Þegar horft er til atkvæða á kjörinn fulltrúa er aðgengi mest að þeim í Helgafellssveit, þá Grundarfirði, svo Stykkishólmi og að síðustu Snæfellsbæ (Tafla 16). Fjarlægð á milli íbúa og kjörinna fulltrúa mun vissulega aukast við sameiningu en verður viðunandi og ásættanleg eins og áður var bent á. Hins vegar munu íbúar alls Snæfellsness geta haft lýðræðisleg áhrif á samfélagslega og skipulagslega mótun alls svæðisins eftir sameiningu.

Kjörsókn er óvenju mikil og jöfn á milli þessara sveitarfélaga þegar horft er til síðustu sveitarstjórnar-kosninga (Tafla 16). Því má vænta breytinga á kjörsókn við sameiningu því almenna reglan sé sú að kjörsókn sé lakari í stærri sveitarfélögum en þeim minni.

Ljóst má þykja að viðfangsefni sveitarstjórna geta verið ólík í þéttbýli og dreifbýli. Þéttbýlið á Snæfellsnesi er mun sterkara en dreifbýlið og allt útlit fyrir að dreifbýlið veikist meira og hraðar á næstu árum þegar horft er til íbúafjölda. Þess vegna verður að gæta vel að því að dreifbýlið eigi sér fulltrúa í sameinuðu sveitarfélagi svo málefni þess verði síður vanrækt viljandi eða óviljandi.

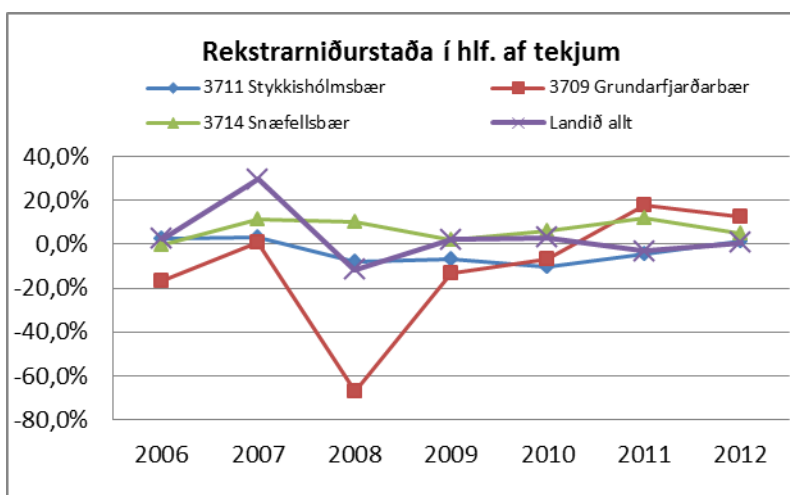
Núverandi samstarfsverkefni innan Snæfellsness eru þó nokkur eins og sjá má seinna í skýrslunni (Tafla 34) og dæmi eru um hér:

- Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær og Stykkishólmsbær hafa með sér samning um félags- og skólaþjónustu. Eyja- og Miklaholtshreppur kaupir þjónustu af Félags- og skólaþjónustunni.
- Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær, Stykkishólmsbær og Helgafellssveit standa að Jeratúni ehf. eignaraðila húsnæðis Fjölbrotarskóla Snæfellinga.
- Norska húsið í Stykkishólmi er rekið á vegum Héraðsnefndar Snæfellinga.
- Green globe er rekið á vegum Héraðsnefndar Snæfellinga.

Samkvæmt skoðanakönnun á því hvort lýðræðislegir þættir styrktust eða veiktust í kjölfar sameininga voru svarendur almennt á því að þeir veiktust. Lítil munur var afstöðu svarenda eftir stærð sveitarfélagana en kjarni þess nýja ekki eins óánægður með þróun lýðræðisins. Því má búast við að lýðræðið muni veikjast full mikið í kjölfar þessarar sameiningar vegna fjölda þeirra sveitarfélaga sem að henni standa og því verða tiltölulega fáir sem búa í kjarnanum.

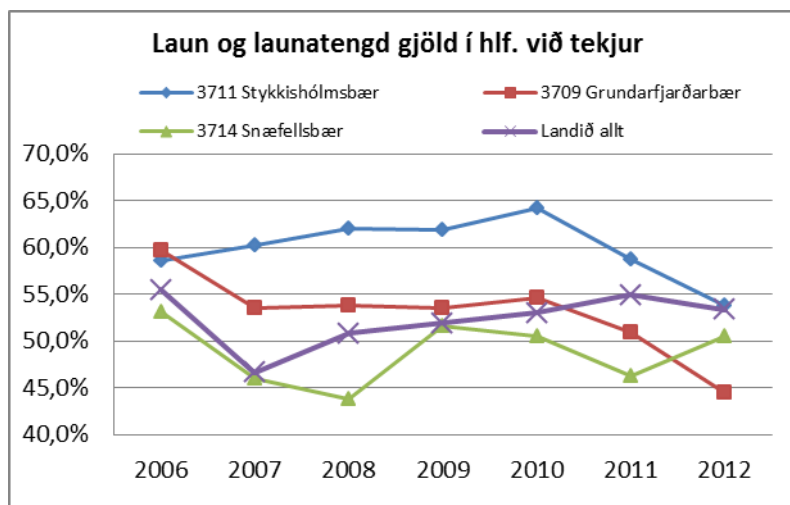
9.2.1.1.4 Rekstrar- og fjárhagslegir þættir

Sem fyrr, verður reynt að varpa ljósi á nokkra fjárhagslega þætti þeirra sveitarfélaga sem um ræðir og til samanburðar sambærilega þróun allra sveitarfélaga á Íslandi. Hér verður eingöngu brugðið upp mynd af Stykkishólms-, Grundarfjarðar- og Snæfellsbæ en ekki Helgafellssveitar vegna þess að sá samanburður fór fram fyrr í skýrslunni við Stykkishólm.



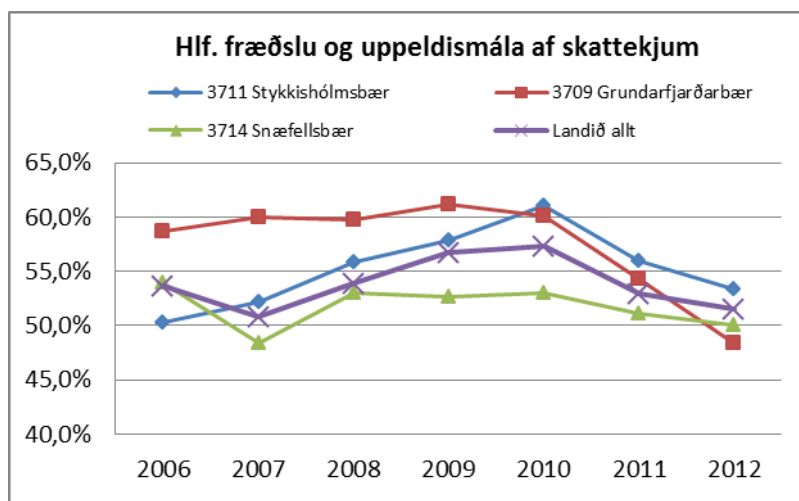
Mynd 28: Rekstrarniðurstaða Stykkishólms-, Grundarfjarðar- og Snæfellsbæjar sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Rekstrarniðurstaða sem hlutfall af tekjum kemur best út hjá Snæfellsbæ lengst af (Mynd 28). Þar er hún þó bara í góðu jafnvægi – þ.e. enginn verulegur afgangur eins og t.a.m. árið 2008 þegar niðurstaðan var jákvæð um 10%. Þá er Snæfellsbær að þessu leyti nær landsmeðaltali en hin sveitarfélögin tvö. Undir lok tímabilsins er þó nokkuð jafnt á með sveitarfélögunum þremur.



Mynd 29: Launakostnaður Stykkishólms-, Grundarfjarðar- og Snæfellsbæjar sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

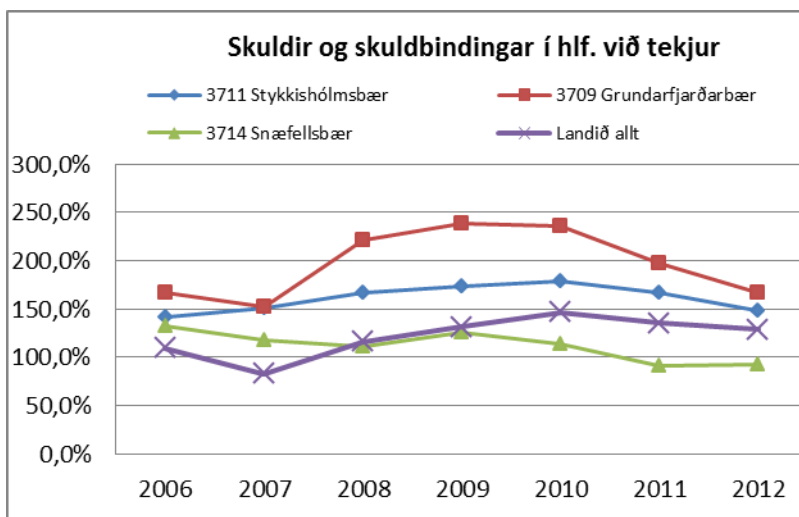
Launakostnaður sem hlutfall af tekjum (Mynd 29) var hæstur hjá Stykkishólmsbæ árið 2010 en hefur lækkað eftir það og var kominn í landsmeðaltalið árið 2012 þegar hann var tæplega 55%. Þá var hann um 50% í Snæfellsbæ og 44% í Grundarfjarðarbæ. Í upphafi tímabilsins var Grundarfjarðarbær hæstur í tæplega 60%, Stykkishólmsbær nærri 57% en Snæfellsbær 53%.



Mynd 30: Hlutfall skólarekstrar Stykkishólms-, Grundarfjarðar- og Snæfellsbæjar sem hlutfall af skatttekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

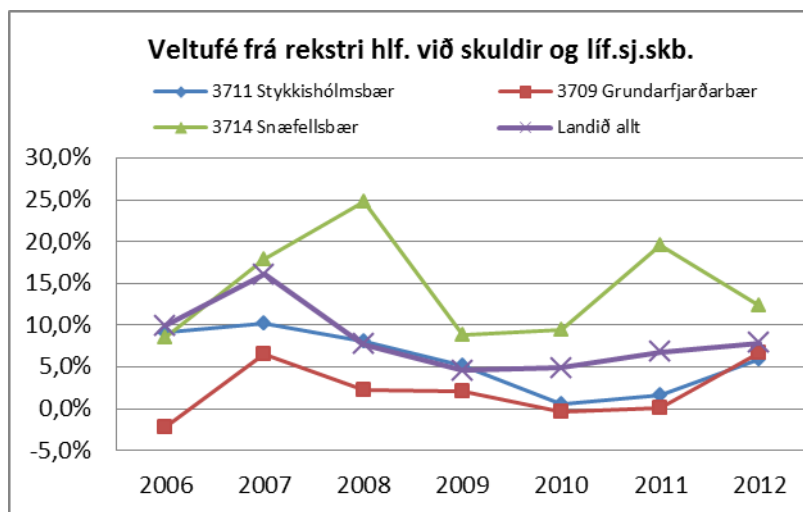
Ekki var stór munur á rekstri fræðslu- og uppeldismála sem hlutfall af skatttekjum hjá umræddum sveitarfélögum árið 2012, lægst hjá Grundarfjarðarbæ 48%, þá Snæfellsbæ um 50% og hæst hjá Stykkishólmsbæ í kringum 52% (Mynd 30). Landsmeðaltalið liggur síðan þarna á milli. Í upphafi tímabilsins var munurinn meiri, eða á bilinu 50-60%.



Mynd 31: Skuldir Stykkishólms-, Grundarfjarðar- og Snæfellsbæjar sem hlutfall af tekjum.

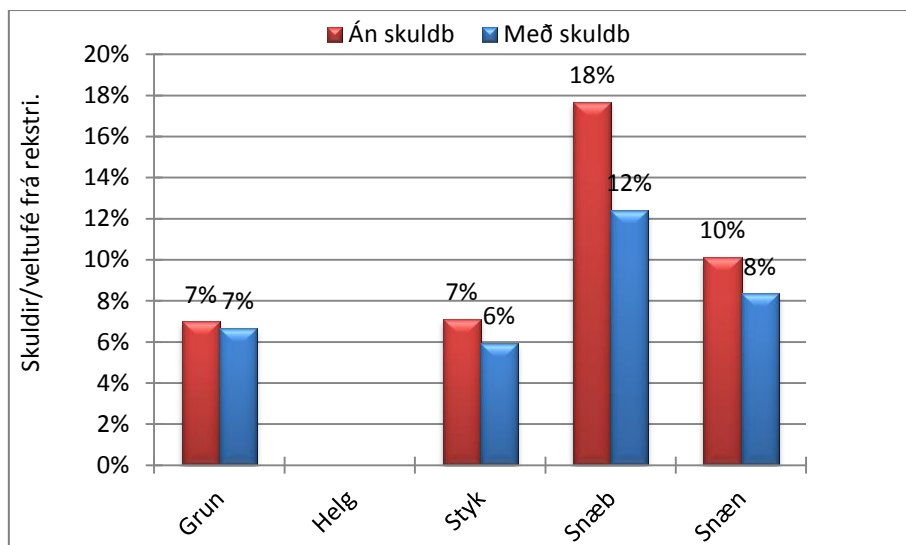
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Skuldir sem hlutfall af tekjum voru hæstar hjá Grundarfjarðarbæ um 236% árið 2010 (Mynd 31). Þar á eftir kom Stykkishólmur með um 179%. Eftir það hafa skuldir lækkað – sérstaklega hjá Grundarfjarðarbæ. Árið 2012 var skuldahlutfallið 166% hjá Grundarfjarðarbæ, 148% Stykkishólmsbæ, 129% á landinu öllu og 92% í Snæfellsbæ.



Mynd 32: Veltufé frá rekstri Stykkishólms-, Grundarfjarðar- og Snæfellsbæjar sem hlutfall af skuldum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Veltufé frá rekstri sem hlutfall af skuldum var frekar lágt hjá umræddum sveitarfélögum (Mynd 32). Árið 2012 var veltufé frá rekstri 12% í Snæfellsbæ, um 7% í Stykkishólmsbæ og Grundarfjarðarbæ og um 8% á landinu öllu. Þetta virðist hafa verið nokkuð svipað hjá þeim öllum þó það hafi skotist hátt upp í Snæfellsbæ árin 2007 og 2008 og aftur 2011.

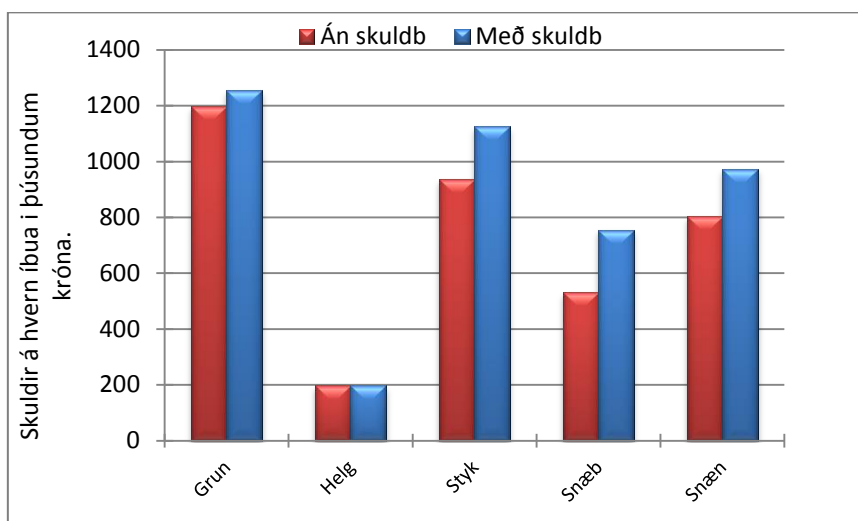


Mynd 33: Greiðslugeta Snæfellsnes 2012. Veltufé frá rekstri sem hlutfall af skuldum.

Greiðslugeta sveitarfélaganna er ákaflega misjöfn²⁰. Árið 2004 var veltufé frá rekstri 3,3% í Stykkishólmi, rúmlega 7% í Grundarfjarðar- og Snæfellsbæ og 10% á landinu öllu (Mynd 32). Árið 2012 var veltufé frá rekstri 12% í Snæfellsbæ, 7% í Stykkishólmsbæ og 6% í Grundarfjarðarbæ, og neikvætt um 27% í Helgafellssveit og 8% á landinu öllu (Mynd 32 og Mynd 33). Ef

²⁰ Hér er um að ræða veltufé frá rekstri sem hlutfall af skuldum (rauð súla) en við hliðina (blá súla) hefur skuldbindingum verið bætt við skuldir. Í samanburðinum er horft til bæði skulda og skuldbindinga (blá súla) jafnvel þó að inn í þeim séu m.a. ábyrgðir og annað sem ekki verður gjaldfært nema að hluta ef áætlanir ganga eftir. Þetta er gert vegna þess að Samband íslenskra sveitarfélaga gerir það í sínum samanburði.

Þessi sveitarfélög væru eitt þá væri veltufé frá rekstri sem hlutfall af skuldum 8% (Mynd 33). Það þýðir að sveitarfélagið gæti borgað skuldir sínar á tæplega 13 árum ef þær bæru enga vexti og veltufé héldist óbreytt frá árinu 2012.



Mynd 34: Skuldir sveitarfélaga 2012.

Skuldir á hvern íbúa voru 1.253 þ.kr. í Grundarfjarðarbæ árið 2012, 197 þ.kr. í Helgafellssveit, 1.125 þ.kr. í Stykkishólmsbæ, 754 þ.kr. í Snæfellsbæ (Mynd 34). Sameinuð myndi þessi skuld fara í um 974 þ.kr.

Tafla 17: Tilgátu-rekstrarreikningur Snæfellsness árið 2012 í þ.kr.

Rekstrarreikningur (í þús.kr.)	
- Skatttekjur án Jöfnunarsjóðs	1.885.344
- Framlag Jöfnunarsjóðs	581.042
- Þjónustutekjur og aðrar tekjur	502.015
Tekjur	2.968.401
- Laun og launatengd gjöld	1.436.154
- Breyting lifeyrisskuldb.	37.661
- Annar rekstrarkostnaður	1.110.584
- Afskriftir	122.245
Gjöld	2.706.644
Rekstrarniðurst. fyrir fjárm.l. og óregl.l.	261.757
- Fjármunatekj. og (fjármagnsgj.)	-178.315
Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulega liði	83.442
- Óreglulegir liðir	82.630
Rekstrarniðurstaða eftir óreglulega liði	166.072

Tölurnar í tilgáturékstrarreikningi hér að ofan eru einföld samlagning á ársreikningum viðkomandi sveitarfélaga (Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit, Stykkishólmur og Snæfellsbær) byggt á gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga (Tafla 17). Þessi einfalda samlagning á vel við efnahagsreikninginn (Tafla 19) en við sameiningu breytast liðir rekstrarreikningsins. Á tekju-

hliðinni má búast við að jöfnunarsjóðsframlagið breytist ásamt útsvarstekjum og jafnvel fasteignaskatti.

Samkvæmt tölfræðigreiningunni hér að framan er sanngjarn að reikna inn ábata í atvinnu- málum og menningarmálum, 53% lækkun í atvinnumálum og 24% í menningarmálum. Þá voru veikar vísbendingar um að kostnaður við æskulýðs- og íþróttamál lækkuðu í kjölfar sameininga og var því tekinn helmingur þeirra áhrifa eða um 26%. Það myndi skila lækkun upp á 133 m.kr. árið 2012.

Þá gæti vaxtakostnaður lækkað vegna hagstæðari samningsstöðu nýja sveitarfélagsins gagnvart lánastofnunum vegna minni áhættu. Erfitt reyndist að greina marktæka áhrifaþætti á vaxtakjör sveitarfélaga en sambandið var sterkast á milli vaxtakjara og hlutfallsins á milli veltufjármuna, v , skammtíma-, s og langtímaskulda, l eða $v/(s + l)$. Þar sem þetta samband virtist línulegt gaf það til kynna að nettóáhrif á vaxtakjör í sameinuðu sveitarfélagi yrðu engin og var ákveðið að horfa framhjá þessum þætti í þessari samantekt.

Aðrir rekstrarliðir ættu ekki að breytast að neinu verulegu leyti þar sem útsvarsprósentan er sú sama í öllum sveitarfélögum auk þess sem gert er ráð fyrir að farið verði bil beggja í álagningu fasteignaskatta svo áhrif þeirra verði hverfandi lítil á rekstur sameinaðs sveitarfélags.

Tafla 18: Breyting á tilgátu rekstrarreikningi Snæfellsness 2012.

Rekstrartekjur	Upphæð í m.kr.
Breyting á útsvari	0
Jöfnunarsjóður	-9,2
Rekstrarkostnaður	
Menningar, atvinnu, æskulýðs- og íþróttamál	-133
Fjármagnskostnaður	0
Samtals breyting frá tilgáturéikningi	-124
Hlutfallsleg breyting (af heildarkostnaði)	4,3%

Þá hefur sameiningin áhrif á jöfnunarsjóðsframlagið. Jöfnunarsjóðsframlag ofangreindra sveitarfélaga var um 581 m.kr. árið 2012. Leitað var til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með að áætla breytinguna á jöfnunarsjóðsframlaginu við ofangreinda sameiningu og var niðurstaðan lækkun upp á 11,2 m.kr. á ári. Þá mun þessi lækkun ekki koma til framkvæmda fyrr en á fimmta ári eftir sameiningu sveitarfélaga ef miðað er við núverandi reglur sjóðsins – og er þetta því fjárfstyrkur vegna sameiningar sveitarfélaganna. Með því að deila styrknum með jöfnum greiðslum inn í framtíðina (100 ár) dregur úr lækkuninni úr 11,2 í 9,2 m.kr. **Heildarrekstrarhagræðið við sameininguna yrði því 124 m.kr. á ári. eða um 4,3% (Tafla 18).**

Tafla 19: Tilgátu-efnahagsreikningur og sjóðsstreymi Snæfellsness í lok árs 2012.

Efnahagsreikningur (í þús.kr.)	
Varanlegir rekstrarfjármunir	4.675.485
Áhættufjármunir og langtímakröfur	1.498.677
Fastafjármunir	6.174.162
Veltufjármunir	705.666
Eignir	6.879.828

Eigið fé	3.182.949
Skuldbindingar	647.182
Langtímaskuldir	2.223.835
Skammtímaskuldir	825.862
Skuldir án skuldbindinga	3.049.697
Skuldir og skuldbindingar	3.696.879
Skuldir og eigið fé	6.879.828
Sjóðstreymi (í þús.kr.)	
Rekstrarniðurstaða	166.072
Liðir sem hafa ekki áhrif á fjárstr.	474.820
Veltufé frá rekstri	308.748
Br. á rekstrart. eignum og skuldum	-25.078
Handbært fé frá (til) rekstri	283.670
Fjárfestingarhreyfingar	-156.040
Fjármögnunarhreyfingar	-96.217
Hækkun (lækkun) á handbæru fé	31.413

Samanlagður efnahagsreikningur gefur síðan m.a. til kynna að eiginfjárhlutfallið verður um 46% í sameinuðu sveitarfélagi (Tafla 19).

9.2.1.1.5 Samantekt á áhrifum sameiningar Snæfellsness

Þegar tekin eru saman þau atriði sem fjallað hefur verið um má gera ráð fyrir að áhrif sameiningar Snæfellsness verði nokkuð jákvæð. Búast má við að gæði þjónustunnar batni lítið eitt og aðgengi þjónustunnar versni þó svo brugðist verði við með ákveðinni „hverfabjónustu“. Hún verður aldrei jafn mikil og sú þjónusta sem núverandi ráðhús veita. Þá er viðbúið að sameinað Snæfellsnes eigi meiri möguleika á að sporna gegn óheppilegri byggðaþróun, en þó alls ekki mikið því svæðið starfar nú þegar mikið að þessum málum.

Tafla 20: Samantekt á áhrifum sameiningar Snæfellsness.

Matsþættir	Áhrif	Athugasemdir
Gæði þjónustu	(++)	
Aðgengi þjónustu	(-)	
Sveitarfélagið og svæðaþróun	(+)	
Lýðræði og stjórnsýsla		
- Staða lýðræðis	(--)	
- Kjörsókn	(-)	
Rekstur og fjárhagslegir þættir	(++)	4,7% betri rekstrarafkoma

Aðgengi að kjörnum fulltrúum dregst eitthvað saman en verður ekki undir landsmeðaltali. Vegna fjölda sveitarfélaga í sameiningunni versnar lýðræðið full mikið. Búast má við að kjörsókn versni nokkuð. Þá má búast við að rekstur og efnahagur sveitarfélagsins styrkist. Í heildina virðist því ávinningurinn að sameiningunni vera frekar jákvæður. Ekki hefur verið reynt að meta vægi matsþáttanna - verður hver að meta fyrir sig - en ef fjárhagslegir þættir og gæði þjónustu vega þungt er alveg hægt að mæla með þessari sameiningu.

9.2.2 SVEITARFÉLAGIÐ AKRABORG

Sameiningin Akraborg myndi ná yfir sameiningu úr fyrri sviðsmynd úr Borgarfirði (Skorradalshrepp, Eyja- og Miklaholtshrepp og Borgarbyggð) auk Hvalfjarðarsveitar og Akraness.

9.2.2.1 Samfélagsleg áhrif

9.2.2.1.1 Gæði og aðgengi þjónustu

Á grundvelli skoðanakönnunarinnar má ætla að íbúar Borgarbyggðar og Hvalfjarðarsveitar yrðu óánægðari með þjónustuna í Akraborg en íbúar Akraness ánægðari. Þar sem Akranes er næstum helmingi fjölmennara en Borgarbyggð, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur og Eyja- og Miklaholtshreppur til samans yrðu heildaráhrifin jákvæð fyrir Akraborg. Þá er auðvitað á vissan hátt mögulegt að Akraborg yrði betur í stakk búið til að laða að hæfari starfskrafta en bæði Borgarbyggð og Hvalfjarðarsveit og þannig bætt þjónustu smærri sveitarfélaganna.

Í þessu nýja sveitarfélagi yrði miðja þess á Akranesi þegar tekið er tillit til hvar íbúarnir búa með vegnu meðaltali. Þá verður lengra að sækja þjónustuna fyrir þá sem búa í Hvalfjarðarsveit og Borgarbyggð nema menn setji upp hverfastöðvar.

Rúma klukkustund tekur að aka á milli ystu þéttbýla sveitarfélagsins, Bifrastar og Akraness. Nú þegar þurfa íbúar í Bifröst að sækja þjónustu sveitarfélagsins til Borgarness sem er um 30 mínútna akstur. Reykholt er í viðlíka fjarlægð og Bifröst frá Borgarnesi og Akranesi. Landfræðilega liggja þessi sveitarfélög hvort að öðru en fjöll, vogar og firðir þvælast fyrir ferðalöngum. Þó hafa stöku samgöngubætur bætt þar úr. Ein vegaframkvæmd, brú yfir Grunnafjörð, gæti bætt vegakerfið innan sveitarfélagsins að einhverju marki. Sú samgöngubót myndi stytta leiðina á milli Borgarbyggðar og Akraness um rúma 6 km. en eingöngu hjá litlum hluta íbúa Hvalfjarðarsveitar. Sú framkvæmd er þó verulega umdeild vegna umhverfissjónamiða.

9.2.2.1.2 Sveitarfélagið og svæðaþróun

Akranes hefur gjarnan einkennst af fáum stórum fyrirtækjum í samanburði við Borgarnes. Iðnaður hefur þó verið einkenni þeirra beggja, Akranes í tengslum við sjávarútveg en Borgarnes landbúnað. Í seinni tíð hefur sjávarútvegur verið á undanhaldi á Akranesi og eins þjónusta við landbúnað í Borgarnesi eins og úrvinnsla afurða. Framleiðsla landbúnaðarafurða hefur ekki dregist saman að ráði í Borgarbyggð en búin eru færri og því færri framleiðendur. Þá hefur ferðaþjónusta verið vaxandi á svæðinu, einkum í Borgarbyggð. Háskólarnir í Borgarfirði eru einnig vænleg nýlunda í athafnalífi Borgarbyggðar. Í Hvalfjarðarsveit hefur stóriðja starfað síðan 1981 og umsvif hennar og fyrirtækjum henni tengd vaxið hægt og bítandi.

Þegar horft er til íbúaþróunar hefur Akranes verið í mikilli sókn frá því um árið 1998 þegar Hvalfjarðargöngin voru opnuð og Norðurál hóf rekstur á Grundartanga, á meðan Hvalfjarðarsveit og Borgarbyggð hafa vaxið hægar.

Á Akranesi var starfrækt markaðsstofa lengi vel á vegum sveitarfélagsins en ekki annarsstaðar á Vesturlandi. Henni hefur nú verið lokað og ráðinn einn markaðsfulltrúi. Það er mögulegt að Akraborg myndi færa nýjan slagkraft í markaðs- og atvinnumál til Borgarbyggðar, Hvalfjarðarsveitar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps við sameiningu. Sameiginleg vinna í skipulagsmálum myndi einnig styðja við þá vinnu. Á móti þyrfti Akranes að huga að málefnum dreifbýlisins sem þeir hafa fram að þessu ekki þurft að kljást við. Að nokkru leyti er þetta þó í

andstöðu við niðurstöður rannsóknarinnar sem framkvæmd var hér að framan (sjá kafla 8.3). Þar kom fram að sameining ólíkra sveitarfélaga (einkum síendurtekin) væri líkleg til að stuðla að flutningi fólks frá sveitarfélaginu og á það við í Akraborg.

9.2.2.1.3 Lýðræði og stjórnsýsla

Þegar horft er til talna yfir fjölda íbúa á bakvið hvern kjörinn fulltrúa sést að þeir eru 728 á Akranesi, 89 í Hvalfjarðarsveit, 394 í Borgarbyggð, 28 í Eyja- & Miklaholtshreppi og 12 í Skorradal (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010, p. 30). Í nýju sameinuðu sveitarfélagi yrði þessi tala **1.214** ef fulltrúarnir væru áfram 9 eins og þeir eru fyrir Akranes núna²¹. Það er þrefalt meiri fjarlægð milli kjörinna fulltrúa og íbúanna þegar horft er til landsmeðaltals það ár, eða **413,9** og varla viðunandi²².

Tafla 21. Lykiltölur úr sveitarstjórnarkosningum 2010 á Akranesi, í Hvalfjarðarsveit, Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshreppi og Skorradalshreppi.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Sveitarfélag	Greidd atkvæði	Fjöldi aðal- og varamanna	Atkvæði á kjörinn fulltrúa	Kjörsókn
Akranes	3149	18	174,9	69,2%
Hvalfjarðarsveit	384	14	27,4	88,1%
Borgarbyggð	1892	18	105	76,0%
Eyja- og Miklaholtshreppur	90	10	9	92,8%
Skorradalshreppur.	22	10	2,2	52,4%

Þegar horft er til atkvæða á kjörinn fulltrúa sést líka að fjarlægðin á milli kjörinna fulltrúa og íbúanna er ákaflega misjöfn á milli sveitarfélaganna og ekki því um veruleg umskipti fyrir þau flest, jafnvel næst stærsta sveitarfélagið Borgarbyggð (Tafla 21).

Kjörsókn var ákaflega misjöfn í viðkomandi sveitarfélögum í síðustu sveitarstjórnarkosningum. Hún var óvenju slök í Skorradalshreppi, eða 52,4%, miðað við þá meginreglu að kosningaþátttaka sé almennt meiri í fámennari sveitarfélögum (sjá greiningu kjörsóknar). Á Akranesi var kjörsókn 69,2% og í Borgarbyggð 76,0%. Þá var hún mest í Eyja- og Miklaholtshreppi og í Hvalfjarðarsveit. Kjörsóknin hefur tilhneigingu til að vera betri í smærri sveitarfélögum en þeim stærri. Því má búast við lakari kjörsókn eftir sameiningu þessara sveitarfélaga.

Almenn stjórnsýsla sameinaðs sveitarfélags ætti að vera í stakk búin til að geta valið úr fjölda hæfra einstaklinga til starfa þar sem atvinnumarkaðurinn verður stór og í nágrenni höfuðborgarsvæðisins.

²¹ Hér er áfram byggt á íbúatölum frá 1. desember 2009 til að halda samburðarhæfninni á milli skýrslanna.

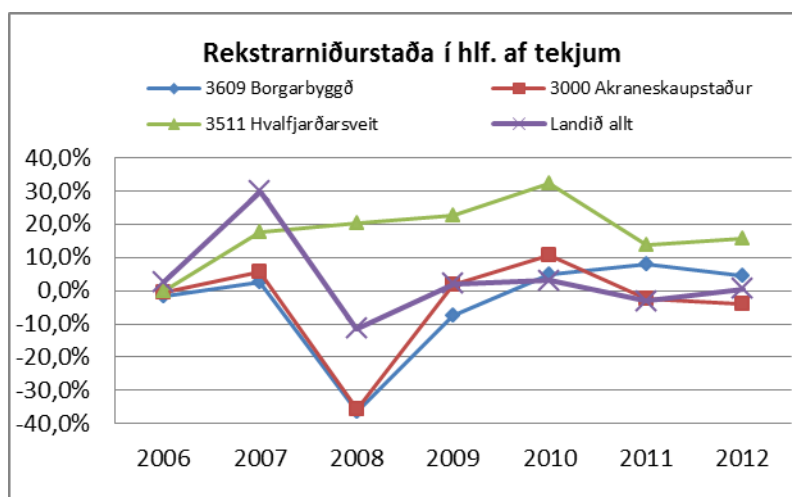
²² Landsmeðaltalið er hér eingöngu sem viðmið en ekki sem algildur mælikvarði. Gagnrýna má notkun þessa meðaltals – sem er einfalt meðaltal – og hugsanlega skyldi frekar horft til miðgildis sem er 133,9 vegna þess hvað Reykjavík er óvenjuleg í þessu talnasafni. Fjöldi íbúa að baki hverjum kjörnum fulltrúa er 7.895,1. Af sömu ástæðu mætti einnig reikna út sértakt meðaltal þar sem Reykjavík er sleppt, sem er 312,8. Hins vegar mætti líka koma með mótrök og segja að ekki sé tekið nægjanlegt tillit til Reykjavíkur þar sem flestir landsmenn búa og reikna út vegið meðaltal þar sem slíkri gagnrýni er mætt. Vegið meðaltal er 3.751,4. Miðgildi gefur til kynna aðgengi hvers samfélags (hér sveitarfélags) að kjörnum fulltrúum sínum á meðan vegið meðaltal nálægð íbúanna að kjörnum fulltrúum sínum. Þetta gildi verður svona hátt vegna þess hversu margir búa í Reykjavík og er í rauninni heppilegri mælikvarði. Til að fara „bil beggja“ verður stuðst við einfalt meðaltal (þ.e. hefðbundið meðaltal).

Nú þegar er komin löng reynsla á að halda úti greinagóðum heimasíðum hjá viðkomandi sveitarfélögum, einkum þeirra stærri. Því má ætla að bolmagn verði til að efla þann þátt stjórnsýslunnar með sameiningu sem hér er lýst.

Þar sem þátttakendur skoðanakönnunarinnar um áhrif sameininga á þjónustu sveitarfélaga töldu stöðu lýðræðis hafa versnað í öllum sveitarfélögum eftir sameiningu, óháð stærð þeirra og hvort þau voru kjarnar eða jaðrar þá verður að telja þennan þátt versna við sameiningu sem hér um ræðir.

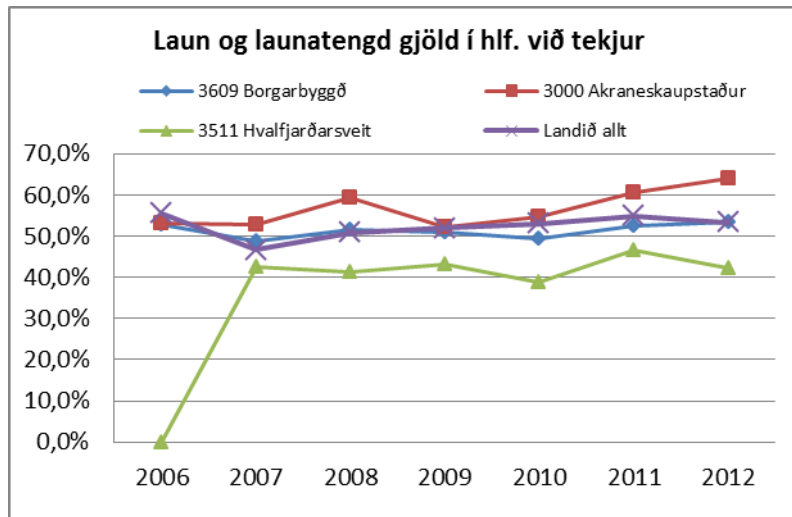
9.2.2.1.4 Rekstrar og fjárhagslegir þættir

Nú verður reynt að varpa ljósi á nokkra rekstrar- og fjárhagslega þætti þeirra sveitarfélaga sem um ræðir og til samanburðar sambærileg þróun allra sveitarfélaga á Íslandi. Hér verður eingöngu brugðið upp mynd af Borgarbyggð, Akranesi og Hvalfjarðarsveit en ekki Skorradals-, Eyja- og Miklaholtshreppi vegna þess að sá samanburður við Borgarbyggð fór fram fyrr í skýrslunni.



Mynd 35: Rekstrarniðurstaða Borgarbyggðar, Hvalfjarðarsveitar og Akraness sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

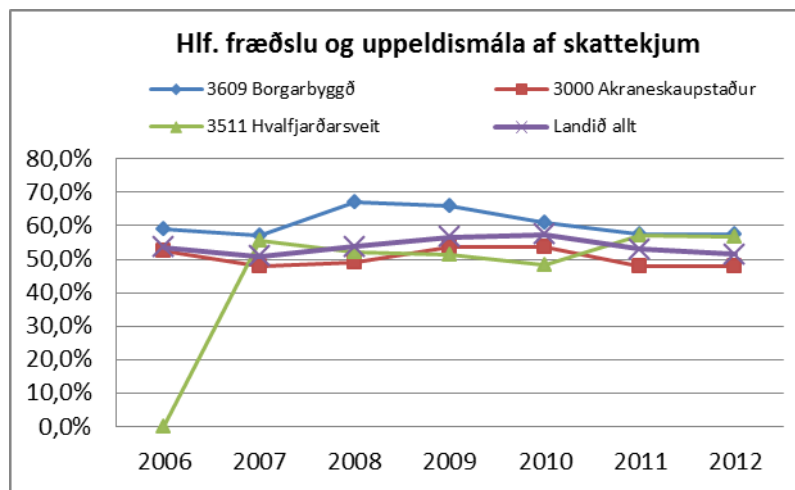
Hér verður fjallað um rekstrarniðurstöðu sem hlutfall af tekjum (Mynd 35). Rekstrarniðurstaða Akraness og Borgarbyggðar hefur verið mjög svipuð á tímabilinu. Fyrst var reksturinn í jafnvægi en fór í mikinn halla árið 2008 en jafnaði sig fljótt aftur og var afgangurinn (hagnaður) hjá Borgarbyggð 4,6% sem hlutfall af tekjum árið 2012 en -3,9% á Akranesi. Afkoma Hvalfjarðarsveitar hefur verið frábrugðin því sem hefur verið hjá Akranesi og Borgarbyggð. Hún hefur verið betri nánast allt tímabilið. Hagnaðurinn var 15,9% hjá Hvalfjarðarsveit árið 2012. Borgarbyggð og Akranes hafa verið með svipaða afkomu og önnur sveitarfélög á landinu en Hvalfjarðarsveit með betri afkomu, einkum um mitt tímabilið.



Mynd 36: Launakostnaður Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps sem hlutfall af tekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Vægi launakostnaðar af tekjum (Mynd 36) er nokkuð svipað hjá Akranesi og Borgarbyggð á tímabilinu, nema kannski síst 2008, 2011 og 2012 þar sem það er nokkur hærra á Akranesi. Sveitarfélögin eru á svipuðu reki og önnur sveitarfélög landsins. Vægi launakostnaður er hins vegar lægra í Hvalfjarðarsveit (þegar horft er til talna eftir 2006) eða um tæp 40% á meðan hin tvö eru í kringum 50%-60%. Háar skatttekjur Hvalfjarðarsveitar draga úr vægi launa og launatengdra gjalda í þessum samanburði hjá sveitarfélaginu, en ekkert sveitarfélag á Vesturlandi var með hærri laun og launatengd gjöld en Hvalfjarðarsveit þegar þau voru reiknuð á hvern íbúa árið 2012.

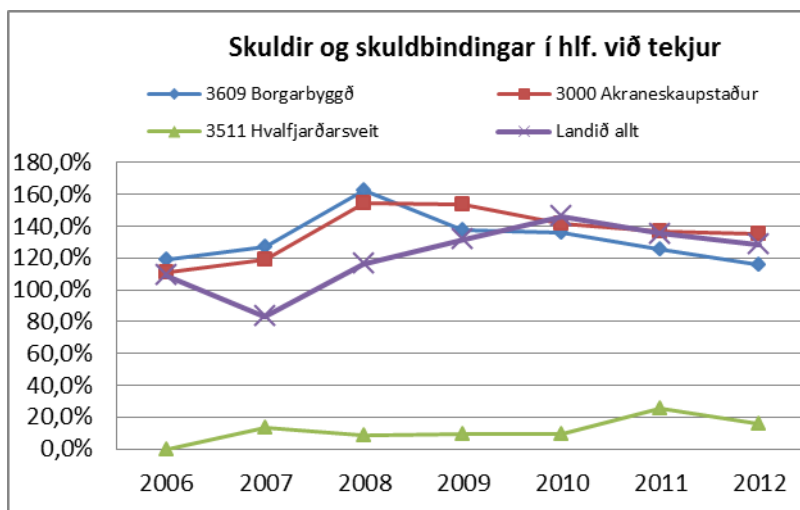


Mynd 37: Hlutfall skólarekstrar Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps sem hlutfall af skatttekjum.

Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

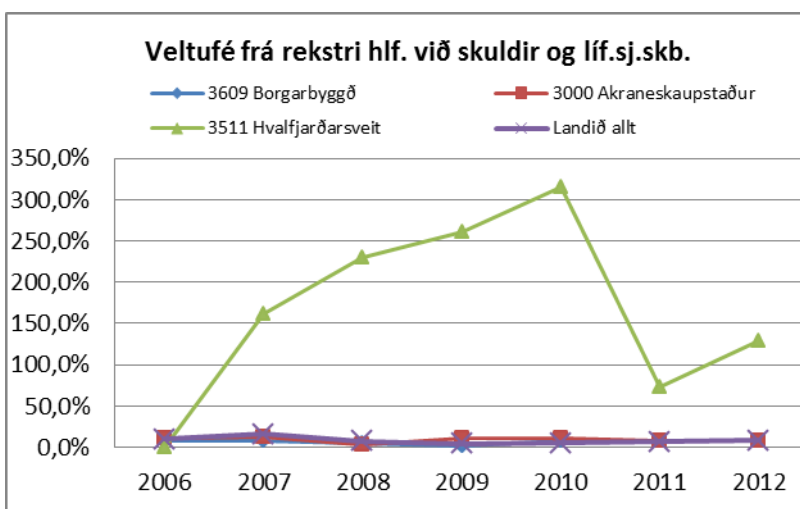
Þegar horft er til kostnaðar við skólarekstur sem hlutfall af skatttekjum (Mynd 37) sést að Borgarbyggð hefur verið hæst en í lokin var munur á milli sveitarfélaga orðinn frekar lítill m.v. það sem áður var þar sem skólarekstur í Borgarbyggð var 67% af skatttekjum þeirra árið 2008, 49% á Akranesi, 52% í Hvalfjarðarsveit og 54% á landinu öllu. Þetta verður þó að teljast nokkur árangur hjá Borgarbyggð þar sem reknir eru skólar á fimm stöðum en Hvalfjarðarsveit rekur

skóla á einum stað og Akranes á tveimur. Aftur setja háar skatttekjur Hvalfjarðarsveitar sinn svip á þennan samanburð því þegar útgjöld til fræðslu- og uppeldismála voru reiknuð á hvern íbúa árið 2012 þá voru þau hæst í Hvalfjarðarsveit og eingöngu tvö sveitarfélög hærri á landinu öllu.



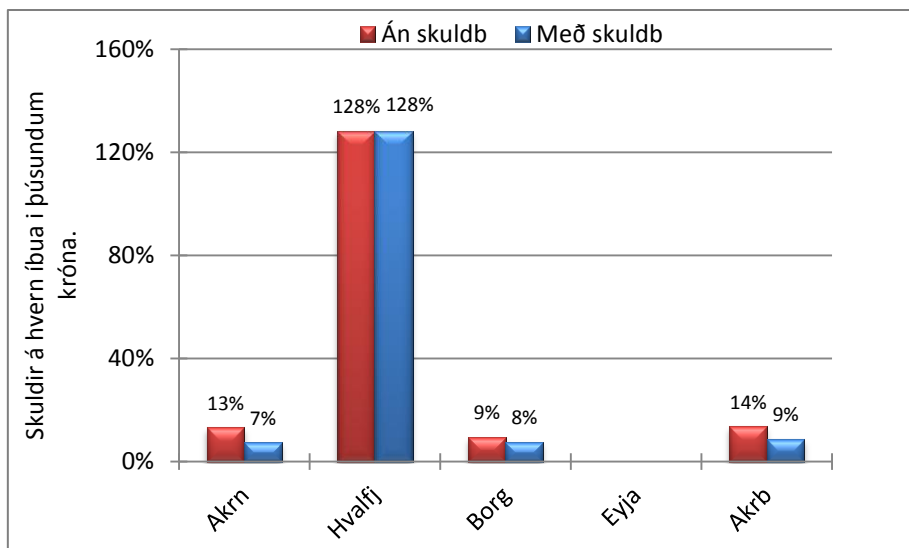
Mynd 38: Skuldir Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Skuldir hafa verið íþyngjandi hjá Borgarbyggð og Akranesi (Mynd 38) en unnið hefur verið markvisst að því að lækka þær frá árinu 2008. Að þessu leyti hafa skuldir verið hverfandi litlar hjá Hvalfjarðarsveit.



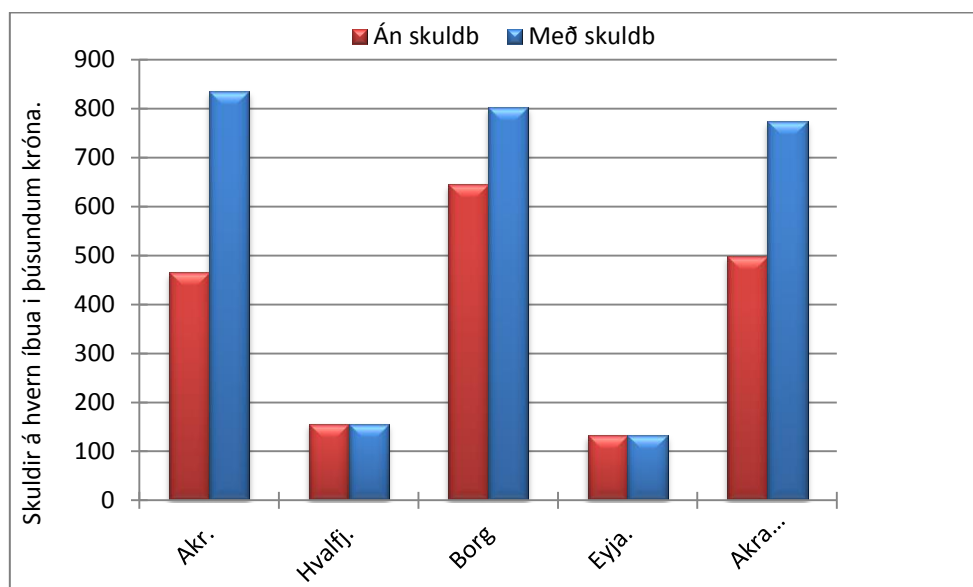
Mynd 39: Veltufé frá rekstri Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps sem hlutfall af skuldum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Veltufé frá rekstri sem hlutfall af skuldum (Mynd 39) er mjög lítið hjá Akranesi og Borgarbyggð í samanburði við Hvalfjarðarsveit. Erfitt er að greina myndrænt þróunina á Akranesi, Borgarbyggð og landinu öllu vegna þess hvað Hvalfjarðarsveit er ólík hinum. Á tímabilinu var Akranes í kringum 9% á meðan Borgarbyggð var í 7%. Á landinu öllu var þetta að jafnaði í kringum 8%. Í Hvalfjarðarsveit væri hægt að greiða upp skuldirnar á árinu og rúmlega það með veltufé frá rekstri eins og það var árið 2012.



Mynd 40: Greiðslugeta Akraborgar 2012: Veltufé frá rekstri/Skuldum.

Árið 2006 var veltufé frá rekstri 11% á Akranesi, 7% í Borgarnesi og 10% á landinu öllu (Mynd 39). Árið 2012 var veltufé frá rekstri 7% á Akranesi, 128% í Hvalfjarðarsveit, 8% í Borgarnesi og 8% á landinu öllu (Mynd 39 og Mynd 40). Ef þessi sveitarfélög væru sameinuð væri veltufé frá rekstri 9% sem hlutfall af skuldum (Mynd 40). Það þýðir að sveitarfélagið gæti borgað skuldir sínar á rúmum 10 árum ef þær bæru enga vexti og veltufé héldist óbreytt frá árinu 2012.



Mynd 41: Skuldir sveitarfélaga Akraborgar 2012.

Þegar skuldir sveitarfélaga eru reiknaðar á hvern íbúa kemur í ljós að þær eru hæstar á Akranesi þá Borgarbyggð og lægstar hjá Hvalfjarðarsveit og Eyja- og Miklaholtshreppi. Þá lækkaði þetta hlutfall hjá Akranesi og Borgarbyggð ef sveitarfélögin væru sameinuð.

Tafla 22: Tilgátu-rekstrareikningur Akraborgar árið 2012.

Rekstrarreikningur (í þús.kr.)	
- Skatttekjur án Jöfnunarsjóðs	4.887.057
- Framlag Jöfnunarsjóðs	1.424.877
- Þjónustutekjur og aðrar tekjur	1.019.276
Tekjur	7.331.210
- Laun og launatengd gjöld	3.913.791
- Breyting lífeyrisskuldb.	333.664
- Annar rekstrarkostnaður	2.588.425
- Afskriftir	318.166
Gjöld	7.154.046
Rekstrarniðurst. fyrir fjárm.l. og óregl.l.	177.164
- Fjármunatekj. og (fjármagnsgj.)	-113.876
Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulega liði	63.288
- Óreglulegir liðir	-15.004
Rekstrarniðurstaða eftir óreglulega liði	48.284

Tölurnar hér að ofan eru einföld samlagning á ársreikningum viðkomandi sveitarfélaga, byggt á gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þessi einfalda samlagning á vel við efnahagsreikninginn (Tafla 24) en við sameiningu breytast liðir rekstrarreikningsins. Á tekjuhliðinni má búast við að jöfnunarsjóðsframlagið breytist ásamt útsvarstekjum og jafnvel fasteignaskatti.

Útsvarið myndi breytast þar sem útsvarsprósentan er ekki sú sama í öllum sveitarfélögum. Hins vegar er ekki reiknað með að fasteignaskattar breytist mikið því gert er ráð fyrir að farið verði bil beggja í álagningu þeirra svo áhrifin verða hverfandi lítil á rekstur heimilanna og fyrir-tækjanna. Gert er ráð fyrir að nýja sveitarfélagið taki hámarksútsvar og það myndi hækka útsvarstekjurnar um 19 m.kr. á ári.

Samkvæmt tölfræðigreiningunni hér að framan er sanngjarnt að reikna inn ábata í atvinnu-málum og menningarmálum: 53% lækkun í atvinnumálum og 24% í menningarmálum. Þá voru veikar vísbendingar um að kostnaður við æskulýðs- og íþróttamál lækkuðu í kjölfar sameininga og var því tekinn helmingur þeirra áhrifa eða um 26%. Það myndi skila lækkun upp á 441 m.kr. á ári.

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á vaxtakostnaði við sameiningar af fyrrgreindum ástæðum – þ.e. tilraun sem gerð var fyrr í skýrslunni benti til að nettóáhrif sameininga á vaxtakjör í sameinuðu sveitarfélagi væru engin.

Tafla 23: Breyting á tilgátu rekstrarreikningi Akraborgar 2012.

Rekstrartekjur	Upphæð í m.kr.
Breyting á útsvari	19
Jöfnunarsjóður	-233
Rekstrarkostnaður	
Menningar, atvinnu, æskulýðs- og íþróttamál	-441
Samtals breyting frá tilgáturéikningi	-227
Hlutfallsleg breyting (af heildarkostnaði)	3,1%

Sameiningin hefur áhrif á jöfnunarsjóðsframlagið. Jöfnunarsjóðsframlag ofangreindra sveitarfélaga var um 1.425 m.kr. árið 2012. Leitað var til jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með að áætla breytinguna á jöfnunarsjóðsframlaginu við ofangreinda sameiningu og var niðurstaðan lækkun upp á 233 m.kr. á ári. Þar sem þetta er svo há upphæð er ekki vitað hvort og hvað mikið fengist í styrk til fjögurra ára. Því er ekki tekið tillit til hans í þessum útreikningum. **Heildarrekstrarhagræðið við sameininguna yrði því 227 m.kr. á ári eða um 3,1% (Tafla 23).**

Tafla 24: Tilgátu-efnahagsreikningur Akraborgar í lok árs 2012.

Efnahagsreikningur (í þús.kr.)	
Varanlegir rekstrarfjármunir	8.330.087
Áhættufjármunir og langtímakröfur	7.906.931
Fastafjármunir	16.237.018
Veltufjármunir	1.528.986
Eignir	17.766.004
Eigið fé	9.313.834
Skuldbindingar	3.005.418
Langtímaskuldir	4.036.368
Skammtímaskuldir	1.410.384
Skuldir án skuldbindinga	5.446.752
Skuldir og skuldbindingar	8.452.170
Skuldir og eigið fé	17.766.004
Sjóðstreymi (í þús.kr.)	
Rekstrarniðurstaða	48.283
Liðir sem hafa ekki áhrif á fjárstr.	791.918
Veltufé frá rekstri	743.635
Br. á rekstart. eignum og skuldum	5.883
Handbært fé frá (til) rekstri	749.518
Fjárfestingarhreyfingar	-174.455
Fjármögnunarhreyfingar	-298.946
Hækkun (lækkun) á handbæru fé	276.117

Samanlagður efnahagsreikningur gefur síðan m.a. til kynna að eiginfjárlutfallið verði um 52% (Tafla 24).

9.2.2.1.5 Samantekt á áhrifum sameiningar Akraborg

Heilt yfir má gera ráð fyrir að áhrif sameiningar Akraborgar verði ekki mjög jákvæð fyrir svæðið (Tafla 25). Búast má við að gæði þjónustunnar batni frekar lítið og aðgengi að henni versni lítið eitt jafnvel þó opnaðar verði hverfaskrifstofur. Það kæmi aldrei í stað þeirrar þjónustu sem núverandi ráðhús veita. Sameinuð Akraborg á einhverja möguleika til að sporna gegn óheppilegri byggðþróun en söguleg gögn, þ.e. almenn reynsla af sambærilegum sameiningum, benda til hins gagnstæða og því hætt við að fyrirsjáanleg þróun svæðisins verði lítið eitt neikvæð.

Tafla 25: Samantekt á áhrifum sameiningar Akraborgar.

Matsþættir	Áhrif	Athugasemdir
Gæði þjónustu	(+)	Dreifni versnar
Aðgengi þjónustu	(-)	
Sveitarfélagið og svæðabróun	(-)	
Lýðræði og stjórnsýsla		
- Staða lýðræðis	(--)	
- Kjörsókn	(-)	
Rekstur og fjárhagslegir þættir	(++)	3,3% betri rekstrarafkoma

Búast má við að aðgengi að kjörnum fulltrúum versni og verði undir landsmeðaltali. Þá má gera ráð fyrir að kjörsókn versni. Rekstur sveitarfélagsins lagast að öllum líkindum en minnst skal á að allnokkurrar bjartsýni gætti í mati á þeim áhrifum. Yfir það heila er því erfitt að segja til um hvort heildaráhrif sameiningar Akraborgar yrðu jákvæð eða neikvæð.

9.2.3 SVIÐSMYND 3: DALIR OG STRANDIR

9.2.3.1 Samfélagsleg áhrif

9.2.3.1.1 Gæði og aðgengi þjónustu

Telja má að Dalamenn myndu tapa frá sér miklu af stjórnsýslu sinni ef þeir sameinuðust Akraborg. Í fyrsta lagi er rúmlega 90 mínútna akstur á milli Búðardals og Akraness og enn lengra gangvart afskekktustu sveitabæjum í Dalabyggð. Í öðru lagi er ekki víst að hverfastöð yrði opnuð þar vegna fámennis. Það er því ekki óeðlilegt að Dalamenn horfi til sameiningar við Reykhólahrepp og Strandabyggð. Á milli Búðardals og Reykhóla eru 75 km og 80 km til Hólmavíkur eftir opnun vegar um Arnkötludal. Þá eru 58 km á milli Reykhóla og Hólmavíkur. Það er því álíka langt frá Búðardal á þessa staði og frá Búðardal til Borgarness, eða á milli ystu þéttbýla Snæfellsness: Stykkishólms og Hellisands – þ.e. 74 km. Sameining Dalabyggðar norður á við yrði því sambærileg sameiningunni á Snæfellsnesi þar sem þrjú sambærileg sveitarfélög að stærð og grunngerð sameinast með þó nokkru dreifbýli í kringum 3-4 þéttbýliskjarna og einn greiðfæran fjallgarð á milli. Að vísu væri alveg raunhæft að sameina Dalabyggð og Borgarbyggð, en ólík væru þau að stærð og hefur það oft verið uppskrift að óánægju við slíka gerninga eins og kom fram í skoðanakönnun hér, auk reynslu annarra (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 1998). Við sameiningu Dalabyggðar norður á við er líkleggra að þjónustustigið yrði viðunandi í Búðardal en hagræðing í krónum og aurum að sama skapi minni. Því má ætla að gæði þjónustu héldist nokkuð óbreytt eða batnaði jafnvel lítið eitt án þess að þjónustustigið gæfi mikið eftir. Þá eru minni líkur á að sameiningin leiddi til frekari brottflutnings íbúanna.

Skoðanakönnunin um áhrif sameininga á þjónustustig sveitarfélaga bendir til að einhver óánægja gæti orðið í minnstu sveitarfélögunum. Það er þó minni hætta á því hér þar sem sveitarfélögin eru nokkuð lík þegar kemur að atvinnuuppbyggingu og fjölda íbúa – en í Dalabyggð voru 665 íbúar 1. desember 2013, 518 í Strandabyggð og 280 í Reykhólahreppi. Það er þó helst hætta á óánægju í Reykhólasveit þar sem þeir eru rúmlega helmingi færri en í Dalabyggð. Heilt yfir myndi ánægja aukast í nýja sveitarfélaginu en aðgengi myndi versna að einhverju leyti.

9.2.3.1.2 Sveitarfélagið og svæðaðþróun

Ekki er mikið óunnið í stórum samgöngubótum á milli Reykhóla, Búðardals og Hólmavíkur en eitthvað er um það á milli dreifbýlisins og þéttbýlanna. Þó er það ekkert sem myndi stórbæta aðgengi íbúanna að þjónustukjörnum.

Dalabyggð er landbúnaðarhérað og öll þjónusta og atvinnustarfsemi hefur tekið mið af því. Þar var rekið sláturhús, kaupfélag og mjólkurstöð en í dag er þar lítil verslun, mjólkurstöð sem stöðugt hefur verið að missa verkefni og svo er eitthvað um smáíðnað. Á Reykhólum er þörungaverksmiðja og þjónusta í kringum hana. Rekstur þörungaverksmiðjunnar hefur gengið vel að undanförunu og fer umfang hennar vaxandi. Hólmavík er þjónustubéttbýli við landbúnað ásamt því að vera nokkuð sterkt í sjávarútvegi. Íbúaðþróun í Dalabyggð hefur verið neikvæð í á þriðja áratug og fátt bendir til að það sé að breytast til batnaðar við óbreyttar aðstæður.

Með samstilltu átaki og sameiginlegu skipulagi gæti verið möguleiki á að snúa vörn í sókn. Þó er alls ekki hægt að fullyrða það ef ekki kemur til utanaðkomandi aðstoð þar sem Snæfellsnesi hefur ekki tekist það þó það sé fjölmennara og liggi betur að fiskimiðum og ýmsum náttúru-auðlindum. Hins vegar eru Dalabyggð, Reykhólasveg og Strandabyggð nokkuð lík sveitarfélög og virðist það draga úr hættu á neikvæðri byggðaðþróun í kjölfar sameininga og jafnvel að snúa vörn í sókn eins og kom fram í viðkomandi rannsókn sem fjallað var um fyrr í skýrslunni (Kafli 8.3).

9.2.3.1.3 Lýðræði og stjórnsýsla

Fjöldi íbúa á bakvið hvern kjörinn fulltrúa var 99 í Dalabyggð (Torfi Jóhannesson og félagar, 2010, p. 30), 101 í Strandabyggð og 58 í Reykhólahreppi samkvæmt tölum Hagstofunnar um mannfjölda 1. desember 2009 og Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjölda kjörinna fulltrúa. Í nýju sameinuðu sveitarfélagi yrði þessi tala **213** ef fulltrúarnir væru áfram sjö eins og þeir eru fyrir í Dalabyggð núna²³. Það eru helmingi færri íbúar á bakvið hvern kjörinn fulltrúa í samanburði við landið allt það ár eða **413,9** og því vel viðunandi. Þetta er því vísbending fyrir að helmingi styttra sé á milli og íbúanna og kjörinna fulltrúa í nýsameinuðu sveitarfélagi en á landinu öllu.

Tafla 26. Lykiltölur úr sveitarstjórnarkosningum 2010 í Dalabyggð, Reykhólahreppi og Strandabyggð.
Heimild: Hagstofa Íslands.

Sveitarfélag	Greidd atkvæði	Fjöldi aðal- og varamanna	Atkvæði á kjörinn fulltrúa	Kjörsókn
Dalabyggð	336	14	24,0	65,6%
Reykhólahreppur	134	10	13,4	64,4%
Strandabyggð	273	10	27,3	72,4%

Þegar horft er til atkvæða á kjörinn fulltrúa sést líka að fjarlægðin á milli kjörinna fulltrúa og íbúanna er misjöfn á milli sveitarfélaganna og því einhver umskipti fyrir þau að þessu leyti við sameiningu (Tafla 26).

Kjörsókn er misjöfn í viðkomandi sveitarfélögum. Hún var lakari í Dalabyggð og Reykhólahreppi en í Strandabyggð (Tafla 26). Skýringin á því er sú að hún var hlutbundin í því síðastnefnda en ekki hinum. Því má búast við því að kosningabátttaka væri svipuð í þeim öllum ef forsendur væru þær sömu að þessu leyti. Kosningabátttaka myndi trúlega dragast saman við sameiningu þar sem kjörnum fulltrúum myndi fækka um a.m.k. helming af hverju svæði. Þó myndu líkurnar

²³ Hér er áfram byggt á íbúatölum frá 1. desember 2009 til að halda samburðarhæfninni á milli skýrslanna.

aukast á því að um hlutbundnar kosningar yrði að ræða í nýsameinaða sveitarfélaginu þar sem það er mun stærra en það fyrra. Hér er því um ákveðna óvissu að ræða.

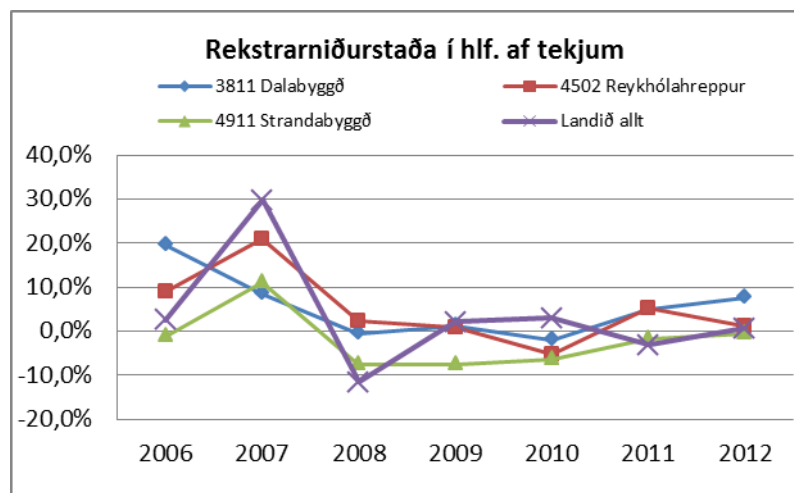
Almenn stjórnsýsla ætti að eiga auðveldara að ráða hæfa einstaklinga til starfa þar sem vinnu- markaðurinn verður stærri og sameinað sveitarfélag gæti laðað umsóknir að af öðrum land- svæðum.

Öll sveitarfélögin hafa haldið úti heimasíðum þar sem hægt er að nálgast upplýsingar um fundar- gerðir, viðburði í sveitarfélaginu og lausar stöður hjá sveitarfélaginu svo eitthvað sé nefnt. Því er útlit fyrir að „rafrænni stjórnsýslu“ verði ekki ábótavant í sameinuðu sveitarfélagi heldur hitt að það ætti að geta með stærri vinnumarkaði og mögulega bættum efnahag verið fljótt að tileinka sér nýjungar og uppfæra það sem þegar hefur verið gert.

Þar sem komið hefur fram í stórri spurningakönnun að reynsla íbúanna af þróun lýðræðisins virðist breytast til hins verra óháð stærð sveitarfélags (sjá kafla 8.2) verður að telja þennan þátt gera það líka hér. Óvíst er um áhrif sameiningarinnar á kjörsókn.

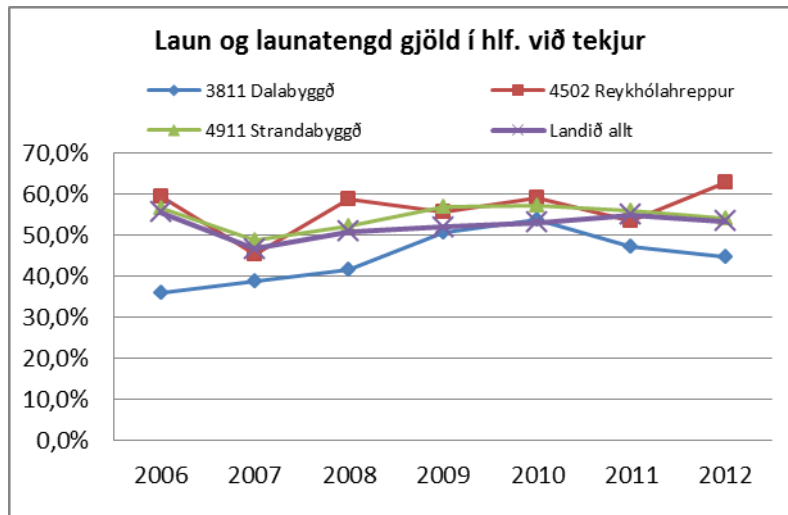
9.2.3.1.4 Rekstrar og fjárhagslegir þættir

Hér verður enn og aftur dregin upp mynd af rekstrar- og fjárhagslegum þáttum þeirra sveitar- félaga sem um ræðir og til samanburðar sambærileg þróun allra sveitarfélaga á Íslandi. Hér verður eingöngu brugðið upp mynd af Dalabyggð, Reykhólahreppi og Strandabyggð en ekki sveitarfélaga annarra mögulegra sameininga Dalabyggðar. Það er bæði vegna þess að þegar hefur verið dregin upp mynd þeirra sameininga og eins hitt að frumkvæði heimamanna hefur verið til sameiningar Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar.



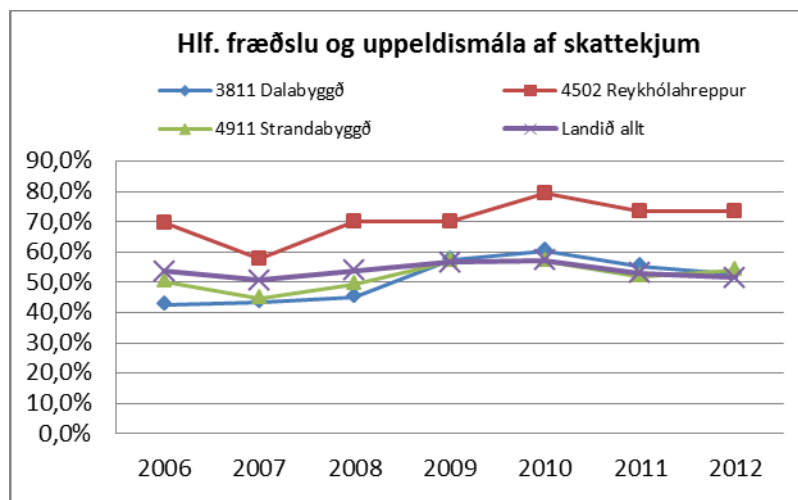
Mynd 42: Rekstrarniðurstaða Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Hér verður fjallað um rekstrarniðurstöðu sem hlutfall af tekjum (Mynd 42). Þegar horft er til alls tímabilsins kemur rekstrarniðurstaða Strandabyggðar verst út í þessum samanburði. Rekstrar- niðurstaðan var einu sinni jákvæð hjá Strandabyggð á samanburðartímabilinu og var þá um 10% af tekjum. Tapið sem var yfirleitt tæplega 10% fór niður í það að vera rúm 20% af tekjum. Dalabyggð og Reykhólahreppur voru hins vegar yfirleitt fyrir ofan núllið eða rétt undir því. Í lokin er nokkuð jafnt á með þeim öllum nema Dalabyggð sem stóð sig best. Síðasta árið var rekstrarniðurstaðan í kringum núllið hjá Strandabyggð og Reykhólahreppi en 7,6% Dalabyggð.



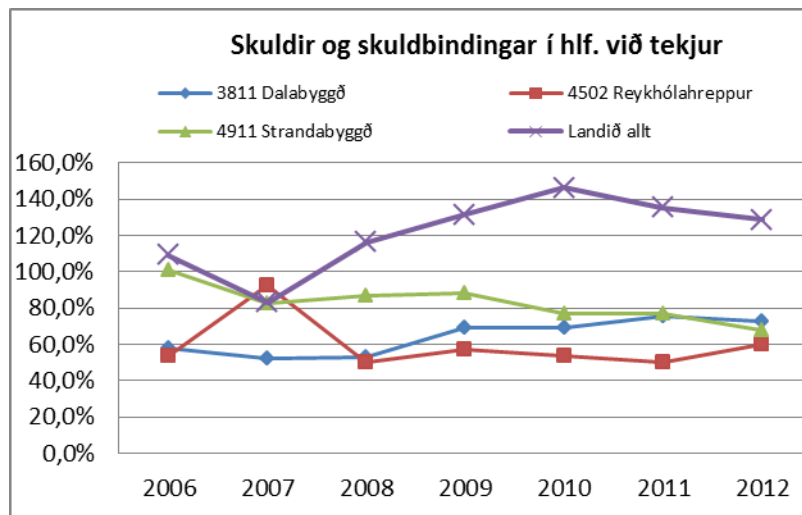
Mynd 43: Launakostnaður Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í upphafi tímabilsins var vægi launakostnaðar af tekjum ólíkt á milli sveitarfélaga en var orðið nokkuð svipað á því miðju en var síðan aftur ólíkt í lok þess (Mynd 43) – eða 63% í Reykhólahreppi, 54% Strandabyggð, 45% Dalabyggð og 54% á landinu öllu árið 2012.



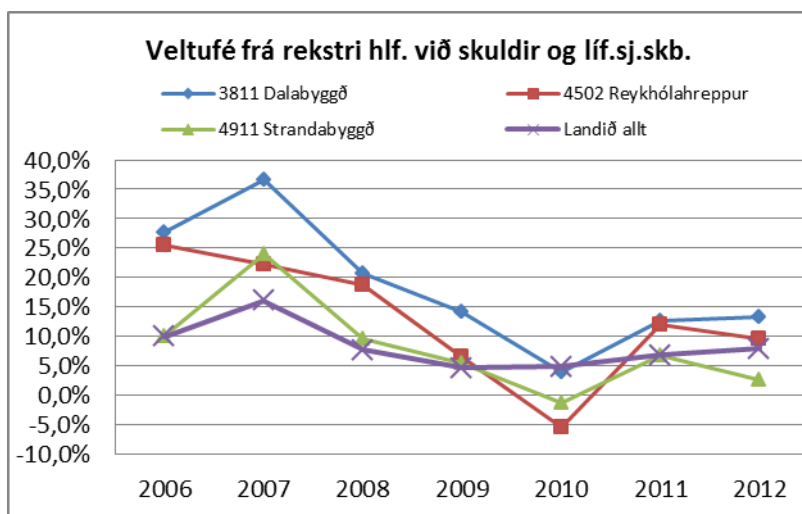
Mynd 44: Hlutfall skólarekstrar Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar sem hlutfall af skatttekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Þegar horft var til skólareksturs sem hlutfall af skatttekjum sást að hlutfallið hefur verið langhæst í Reykhólahreppi en nokkuð jafn lægra í Strandabyggð og Dalabyggð (Mynd 44). Reyndar brá svo við að þetta hlutfall í Dalabyggð og Strandabyggð var mjög svipað og í öðrum sveitarfélögum á landinu, einkum í lok tímabilsins. Þá var hlutfallið hæst 73,5% í Reykhólahreppi og í kringum 51% hjá hinum.



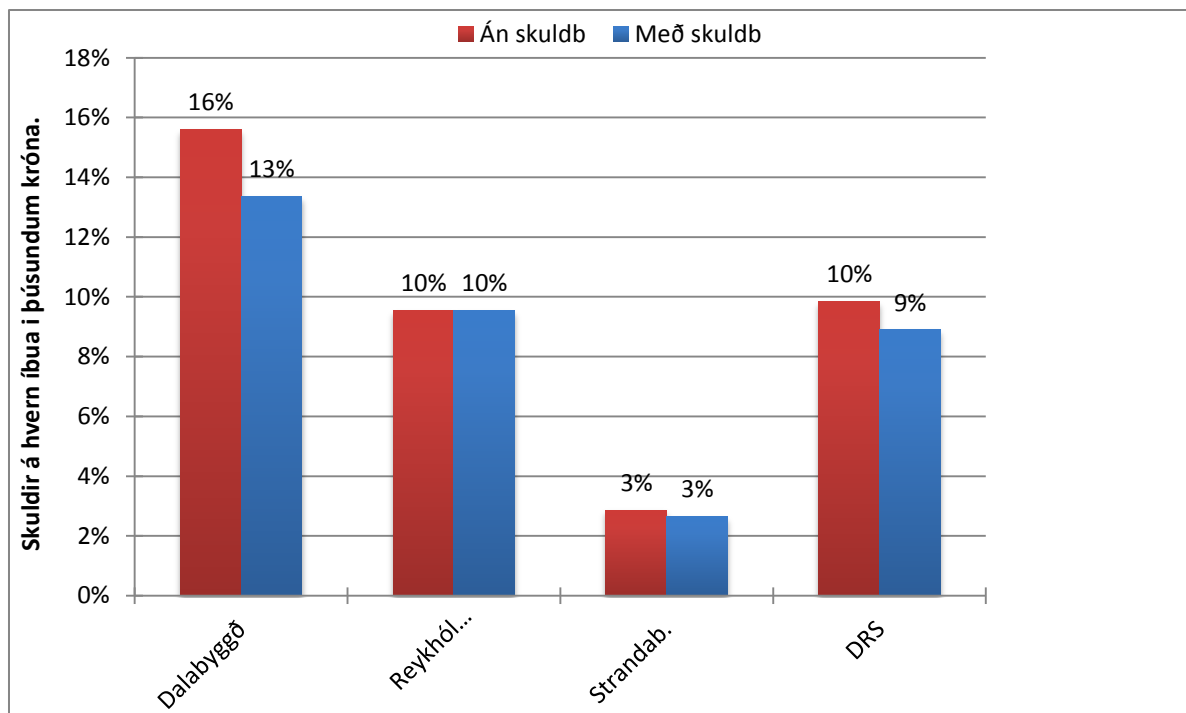
Mynd 45: Skuldir Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar sem hlutfall af tekjum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Skuldir Strandabyggðar voru afgerandi hæstar í upphafi tímabilsins en nokkuð nærri landsmeðaltalinu (Mynd 45). Þá höfðu þær lækkað hratt síðan og voru komnar í 68% af tekjum árið 2012. Þá var ekki mikill munur á milli þessara þriggja sveitarfélaga. Skuldir Reykhólahrepps hafa heldur lækkað á tímabilinu á meðan þær hafa heldur hækkað í Dalabyggð. Þetta er verulega frábrugðið því sem gerst hefur annarsstaðar á landinu þar sem skuldir hækkuðu mikið eftir hrun.



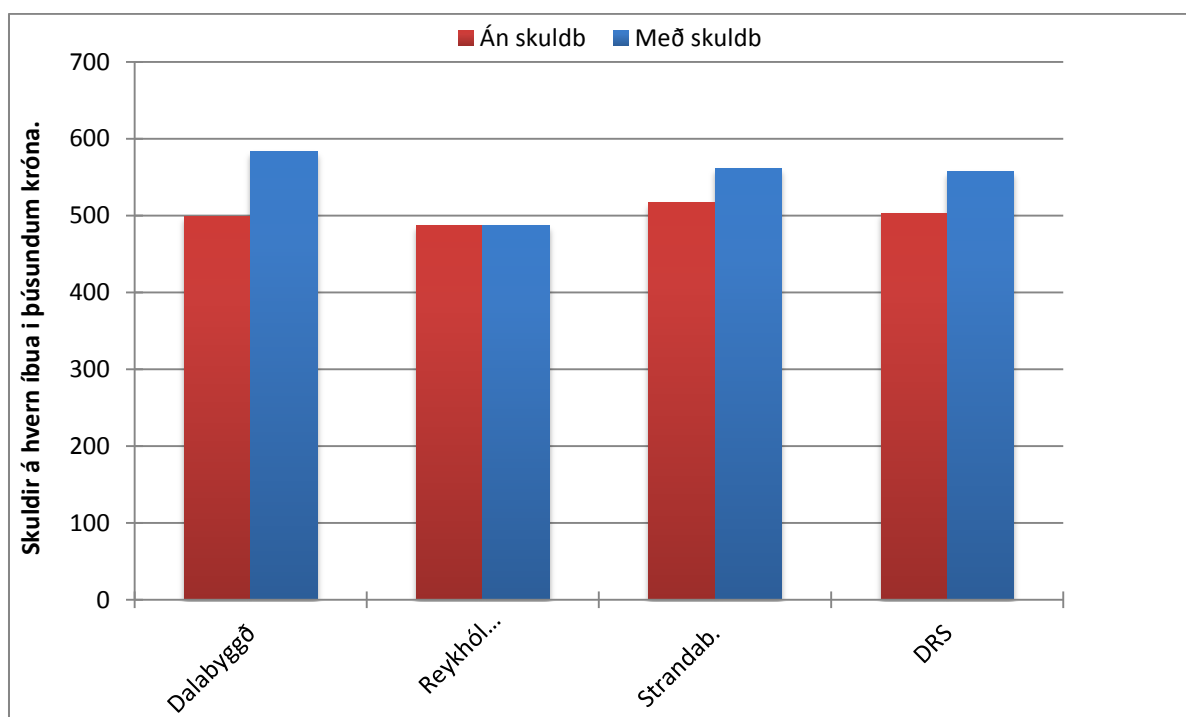
Mynd 46: Veltufé frá rekstri Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar sem hlutfall af skuldum.
Mynd Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Þegar horft var til veltufjár frá rekstri kom Strandabyggð verst út þegar litið var á allt tímabilið (Mynd 46). Heilt yfir gefa þessi sveitarfélög eftir að þessu leyti framan af en rétta úr kútnum undir lokin. Annars var þetta frekar breytilegt á tímabilinu hjá þeim öllum: Hæst 37% hjá Dalabyggð en lægst 5%, -6% til 26% hjá Reykhólahreppi og -1% til 24% hjá Strandabyggð. Á landinu öllu var þetta á bilinu 5-10%, byrjaði í 10% árið 2004 og endaði í 8% árið 2012.



Mynd 47: Greiðslugeta Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar 2012: Veltufé frá rekstri/skuldum.

Árið 2006 var veltufé frá rekstri 28% í Dalabyggð, um 26% í Reykhólahreppi, 10% í Strandabyggð og það sama á landinu öllu (Mynd 46). Árið 2012 var veltufé frá rekstri 13% í Dalabyggð, 10% í Reykhólahreppi, 3% í Strandabyggð og 8% á landinu öllu (Mynd 46 og Mynd 47). Ef þessi sveitarfélög væru sameinuð hefði veltufé frá rekstri verið 9% sem hlutfall af skuldum 2012 (Mynd 47). Það þýðir að sveitarfélagið næði að borga skuldir sínar á rúmum tíu árum ef ekki er tekið tillit til vaxtakostnaðar og ef veltufé væri að jafnaði svona eftir þetta.



Mynd 48: Skuldir sveitarfélaga Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar 2010.

Þegar skuldir sveitarfélaganna voru reiknaðar á hvern íbúa kom í ljós að þær voru hæstar í Dalabyggð þá Strandabyggð og lægstar í Reykhólahreppi (Mynd 48). Þá myndu þær lækka hjá Strandabyggð og Dalabyggð við sameiningu þessara sveitarfélaga og hækka lítið eitt hjá Reykhólahreppi.

Tafla 27: Tilgátu-rekstrarreikningur Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar árið 2012.

Rekstrarreikningur (í þús.kr.)	
- Skatttekjur án Jöfnunarsjóðs	519.706
- Framlag Jöfnunarsjóðs	446.716
- Þjónustutekjur og aðrar tekjur	220.300
Tekjur	1.186.722
- Laun og launatengd gjöld	609.293
- Breyting lifeyrisskuldb.	1.970
- Annar rekstrarkostnaður	492.068
- Afskriftir	34.075
Gjöld	1.137.406
Rekstrarniðurst. fyrir fjárm.l. og óregl.l.	49.316
- Fjármunatekj. og (fjármagnsgj.)	-8.305
Rekstrarniðurstaða fyrir óreglulega liði	41.011
- Óreglulegir liðir	0
Rekstrarniðurstaða eftir óreglulega liði	41.011

Eins og fyrr í þessari skýrslu eru tölurnar hér að ofan einföld samlagning á ársreikningum viðkomandi sveitarfélaga upp úr gögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Þessi einfalda samlagning á vel við efnahagsreikninginn (Tafla 29) en við sameiningu gætu liðir rekstrarreikningsins breyst (Tafla 27). Á tekjuhliðinni má búast við að jöfnunarsjóðsframlagið breyttist ásamt útsvarstekjum og jafnvel fasteignaskatti.

Samkvæmt tölfræðigreiningunni hér að framan er sanngjarnt að reikna inn ábata í atvinnu- málum og menningarmálum: 53% lækkun í atvinnumálum og 24% í menningarmálum. Þá voru veikar vísbendingar um að kostnaður við æskulýðs- og íþróttamál lækkuðu í kjölfar sameininga og var því tekinn helmingur þeirra áhrifa eða um 26%. Þar sem tölfræðigreiningin náði ekki til sameiningu þriggja líkra sveitarfélaga var aðeins reiknað með helmingi áhrifa sameiningu fjögurra ólíkra sveitarfélaga. Það myndi skila lækkun upp á 33 m.kr. árið 2012. Aðrir rekstrarliðir ættu ekki að breytast að neinu verulegu leyti þar sem útsvarsprósentan er sú sama í öllum sveitarfélögunum auk þess sem gert er ráð fyrir að farið verði bil beggja í álagningu fasteignaskatta svo áhrif þeirra verði hverfandi lítil á rekstur heimila og fyrirtækja.

Tafla 28: Breyting á tilgátu rekstrarreikningi Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar 2012.

Rekstrartekjur	Upphæð í m.kr.
Breyting á útsvari	0
Jöfnunarsjóður	33
Rekstrarkostnaður	
Menningar, atvinnu, æskulýðs- og íþróttamál	-33
Fjármagnskostnaður	0
Samtals breyting frá tilgáturéikningi	-66
Hlutfallsleg breyting (af heildarkostnaði)	-5,8%

Þá hefur sameiningin áhrif á jöfnunarsjóðsframlagið. Jöfnunarsjóðsframlag ofangreindra sveitarfélaga var um 447 m.kr. árið 2012. Leitað var til jöfnunarsjóðs sveitarfélaga með að áætla breytinguna á jöfnunarsjóðsframlaginu við ofangreinda sameiningu og var niðurstaðan hækkun upp á 33 m.kr. á ári. **Heildarrekstrarhagræðið við sameininguna yrði því 66 m.kr. á ári eða um 5,8%. (Tafla 28)**

Tafla 29: Tilgátu-efnahagsreikningur Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar í lok árs 2012.

Efnahagsreikningur (í þús.kr.)	
Varanlegir rekstrarfjármunir	1.118.695
Áhættufjármunir og langtímakröfur	366.437
Fastaþjármunir	1.485.132
Veltufjármunir	521.122
Eignir	2.006.254
Eigið fé	1.191.588
Skuldbindingar	78.764
Langtímaskuldir	527.987
Skammtímaskuldir	207.915
Skuldir án skuldbindinga	735.902
Skuldir og skuldbindingar	814.666
Skuldir og eigið fé	2.006.254
Sjóðstreymi (í þús.kr.)	
Rekstrarniðurstaða	41.011
Liðir sem hafa ekki áhrif á fjárstr.	113.514
Veltufé frá rekstri	72.503
Br. á rekstrart. eignum og skuldum	-7.142
Handbært fé frá (til) rekstri	65.361
Fjárfestingarhreyfingar	-42.078
Fjármögnunarhreyfingar	11.718
Hækkun (lækkun) á handbæru fé	35.001

Samanlagður efnahagsreikningur gefur síðan m.a. til kynna að eiginfjárlutfallið verði um 59% (Tafla 29).

Þegar þessi áhrif eru dregin saman má gera ráð fyrir að áhrif sameiningar Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar verði allnokkuð jákvæð fyrir svæðið (Tafla 25). Gæði þjónustunnar mun trúlega batna allnokkuð en aðgengi þjónustunnar mun hins vegar versna lítið eitt þar sem sveitarstjórnarskrifstofurnar verða á einum stað en draga mætti úr þeim áhrifum með hverfaskrifstofum. Sameiningin gæti orðið til að stuðla að heppilegri byggða- og atvinnuþróun þar sem slagkraftur sameinaðs sveitarfélags verður meiri en þriggja ósamstæðra sveitarfélaga.

Tafla 30: Samantekt á áhrifum sameiningar Dala og Stranda.

Matsþættir	Áhrif	Athugasemdir
Gæði þjónustu	(+++)	Dreifni versnar
Aðgengi þjónustu	(-)	
Sveitarfélagið og svæðabróun	(+)	
Lýðræði og stjórnsýsla		
- Staða lýðræðis	(-)	
- Kjörsókn	(+/-)	
Rekstur og fjárhagslegir þættir	(++)	5,8% betri rekstrarafkoma

Aðgengi að kjörnum fulltrúum mun sennilega versna en samt vera betra en að jafnaði um allt land. Búast má við að lýðræðisleg staða versni. Áhrif sameiningarinnar á kjörsókn yrði trúlega hverfandi lítil og jafnvel til bóta. Rekstur sveitarfélagsins lagast mikið. Yfir það heila virðist því ávinningurinn að sameiningunni verða allnokkur.

9.3 SAMANTEKT ÁHRIFANNA

Á grundvelli þeirra mælinga sem fram komu í kafla 8 má ætla að sameiningar skili litlum fjárhagslegum ábata. Þær gætu allt eins leitt til verri fjárhagslegrar afkomu m.a. vegna þess að jöfnunarsjóðsframlagið myndi lækka, sérstaklega í þeim sameiningum sem fælu í sér sameiningu fámennra sveitarfélaga. Ætla má að gæði þjónustu sveitarfélagsins gæti batnað en aðgengi versnað – þ.e. landfræðilega mun þjónustan dragast saman eða fjarlægjast þeim sem búa á jöðrum sameinaðs sveitarfélags en aukast í miðju þess. Þannig gæti mögulegur ávinningur á sameiningu sveitarfélaganna verið á kostnað sumra íbúanna. Staða lýðræðis mun veikjast þar sem fleiri íbúar verða að baki kjörnum fulltrúa en í flestum ofangreindra sameininga mun sú kennitala vera undir landsmeðaltali og verður því engin veruleg ógn. Kjörsókn mun að öllum líkindum dragast saman við sameiningarnar – nema þar sem þær stuðla að hlutbundnum kosningum.

Á grundvelli greiningarinnar verður því helst mælt með sameiningu í Dölunum og síðan á Snæfellsnesi. Sameining Akraborgar virðist vera síðri valkostur þó ávinningurinn gæti verið allnokkur. Þegar kemur að sameiningu minnstu sveitarfélaganna (Skorradalshreppi, Helgafellssveit og Eyja- og Miklaholtshreppi) við þau stærri, samkvæmt sviðsmynd 1, er fátt sem mælir með þeim annað en burðir þeirra til að taka á móti fleiri opinberum verkefnum frá ríkinu – en vissulega munar um þann möguleika þar sem hann eykur möguleika hins opinbera að auka umsvif sín um allt land og vinna þar með gegn einhæfum vinnumarkaði og óhagfelldum búferlaflutningum. Valmöguleikarnir í sviðsmynd 1 eru því sístu valkostirnir. Af þeim valkostum sem farið var yfir í þessari skýrslu virðist því heppilegra að fara í sameiningar fleiri sveitarfélaga en færri. Sameining Dalabyggðar, Reykhólahrepps og Strandabyggðar sem heppilegustu af þeim valkostum sem til skoðunar voru er því örlítið á skjön við þá megin niðurstöðu.

Í útreikningum sem liggja til grundvallar niðurstöðunum var ekki tekið tillit til eingreiðslustyrkja Jöfnunarsjóðs sem geta komið til við sameininguna og metnir hverju sinni. Þetta á einkum við:

1. Kostun á könnun á hagkvæmni sameiningar sveitarfélaga, kynningar á sameiningar-tillögu og atkvæðagreiðslu þó sameiningin gangi ekki eftir.
2. Skuldajöfnunarframlag.
3. Styrkir til endurskipulagningar á yfirstjórn - einkum stjórnun á þjónustu sveitarfélaga.

Þess skal getið að reglur jöfnunarsjóðs taka stöðugum breytingum en gera má ráð fyrir að þessar reglur gildi fyrir sameiningar á árinu 2014.

Þar sem mikil óvissa ríkir um ábata flestra sameininganna sem fjallað hefur verið um er hugsanlegt að bregðast mætti við með auknu formlegu samstarfi. Næsti kafli verður því helgaður samstarfi sveitarfélaga.

10 SAMSTARF SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI

10.1 ERLENDAR RANNSÓKNIR UM SAMSTARF

Dollery og félagar (2007) nefndu það í rannsókn sinni að vænlegra væri að beina viðleitni til hagræðingar á sviði sveitarstjórnarmála í samstarf þeirra en sameiningar.

Þá hefur samvinna milli sveitarfélaga ásamt einkavæðingu og úthýsingu verkefna sveitarfélaga haft það í för með sér að stærri sveitarfélög hafa minna forskot til rekstrarhagræðis á þau minni (Petersson, 2001, p. 72; "The size of municipalities, efficiency and citizen participation: reports prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR)," 1995, p. 10).

10.2 ÍSLENSKIR SVEITARSTJÓRNAR- OG ALÞINGISMENN UM SAMSTARF SVEITARFÉLAGA

Í nýlegri rannsókn sem Grétar Þór Eyþórsson og Sveinn Arnarson (2012, p. 31) gerðu á stöðu sveitarstjórnarstigsins og byggðist á stórrí spurningarkönnun, var meðal annars spurt hvort það ætti að hvetja frekar til samstarfs sveitarfélaga en sameininga, kom í ljós að meirihlutinn (61%) kaus frekar samstarf en sameiningar. Einungis 21% svarenda voru ósammála þeim. Í könnuninni voru 22 alþingismenn og 308 sveitarstjórnarmenn spurðir. Sambærileg rannsókn var gerð árið 2006 og hafði samstarfsvilji aukist á milli kannanna á kostnað sameininga.

Þegar svörin við ofangreindri spurningu voru brotin upp eftir stærð sveitarfélaga²⁴ kom í ljós að lítil munur var eftir stærð sveitarfélaga þar sem 60-67% þátttakenda vildu frekar samstarf en sameiningu sveitarfélaga. Þó var tilhneigingin heldur í þá átt að þátttakendur stærri sveitarfélaga kusu síður samstarf en sameiningu. Þetta var sérstaklega áberandi hjá stærstu sveitarfélögunum (>10.000). Þó skal það undirstrikað að samanburðurinn við fyrri könnun (2006) staðfesti viðsnúning í öllum stærðarflokkum sveitarfélaga nema þeim minnsta þar sem meirihluti svarenda kusu samstarf fremur en sameiningar, bæði árið 2006 og 2011.

Svör þingmanna komu ekki á óvart er þeir vildu síður samstarf sveitarfélaga en sameiningar í samanburði við sveitarstjórnarmenn. Hins vegar varð viðsnúningur hjá þeim á milli kannanna þar sem meirihluti þingmanna taldi samstarf sveitarfélaga ákjósanlegra en sameiningar árið 2011 en ekki 2006. Því má segja að hugmyndin um samstarf sveitarfélaga sé í sókn á kostnað frekari sameininga. Þetta er á vissan hátt athyglisvert þar sem vinstri menn voru fleiri á Alþingi 2011 en 2006 en samkvæmt sænskri rannsókn eru þeir yfirleitt hlynntar sameiningum sveitarfélaga en íhaldsmenn (Lindström, 2010, pp. 64-65).

10.3 VESTLENSKIR SVEITARSTJÓRNARMENN UM SAMSTARF SVEITARFÉLAGA

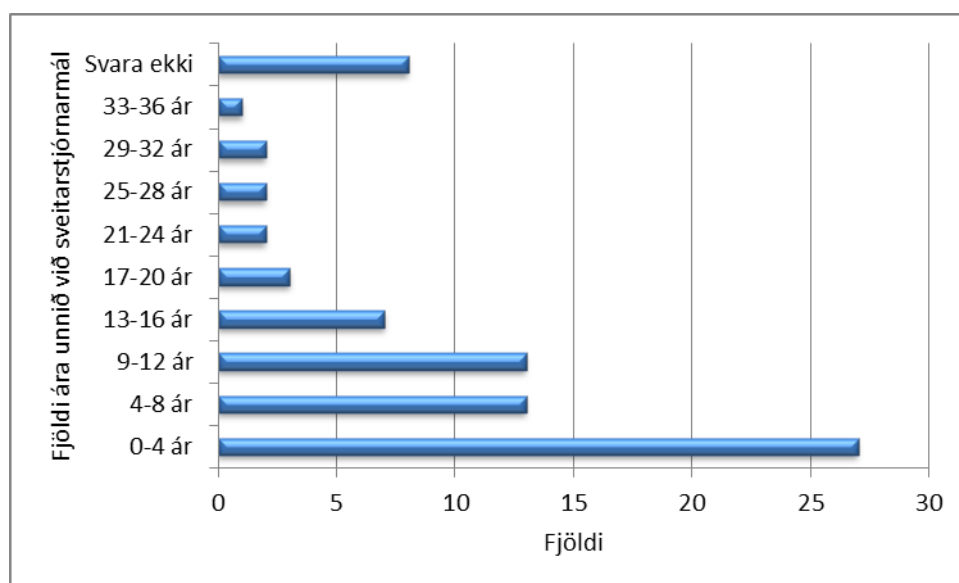
Vefkönnun var gerð af SSV á samstarfs- og sameiningarvilja forsvarsmanna sveitarfélaga á Vesturlandi og kjörinna fulltrúa – bæði aðalfulltrúa og varamanna. Þessi könnun var send út 16. janúar 2013 og lauk 3. febrúar. Í allt voru þetta 135 aðilar á Vesturlandi (þýðið) og fengu þeir allir könnunina. 78 svör fengust og er svarhlutfallið því 55% sem verður að teljast nokkuð gott. Könnunina má sjá í endanlegri mynd í viðauka.

²⁴ Stærðarflokkun var 500 íbúar og færri, 501-1.000, 1.001-2.500, 2.501-10.000, fleiri en 10.000. Einungis svör sveitarstjórnarmanna voru flokkuð að þessu leyti.

Tafla 31: Svarhlutfall vefkönnunar meðal sveitarstjórnarmanna.

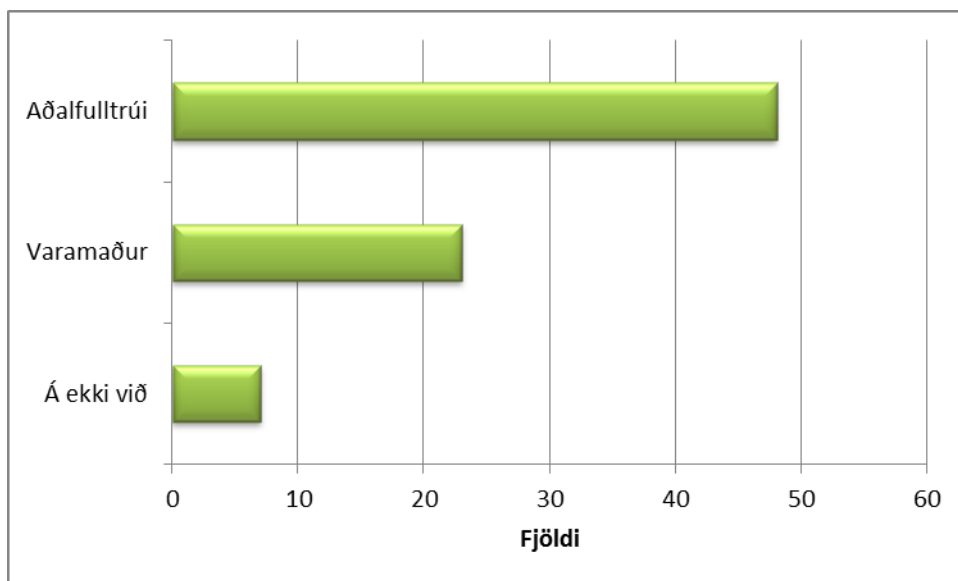
Íbúafjöldi sveitarfélags	Þátttakendur	Raunverulegur fjöldi (þýði)	Svarhlutfall
Allt að 500 íbúar	14	30	47%
501 til 1.000 íbúar	24	45	53%
1.001 til 2.000 íbúar	18	30	60%
2.001 til 3.000 íbúar	2	-	-
Fleiri en 3.000 íbúar	20	38	53%
Samtals	78	143	55%

Þátttakendur voru flestir 40-60 ára gamlir en rúmur fimmtungur var yngri (Tafla 31). Þátttakan var ekki jöfn á milli byggðarlaga. Þegar byggðarlög voru flokkuð eftir stærð kom í ljós að þátttakan var hlutfallslega lökust hjá minnstu samfélögunum og mest hjá þeim sem eru af miðstærð, með íbúa á bilinu 1.001 til 2000 (Tafla 31).



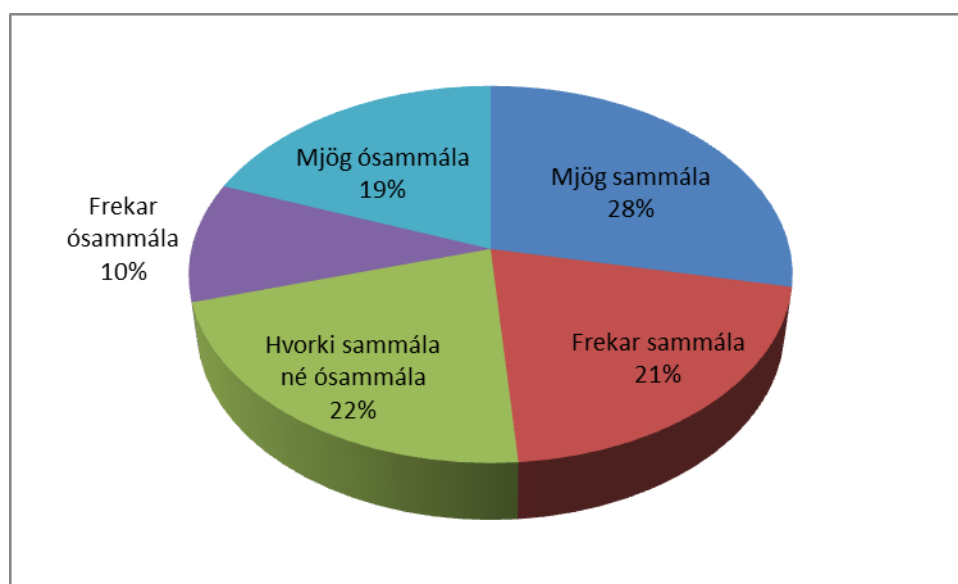
Mynd 49: Reynsla þátttakenda af sveitarstjórnarstörfum.

Athygli vekur að þriðjungur þátttakenda var á fyrsta kjörtímabili sínu (Mynd 49). Þá eru jafn margir, þ.e. 13, á sínu öðru og þriðja kjörtímabili. Sjö fulltrúar eru á sínu fjórða en eingöngu 10 með meiri reynslu - þ.e. 13%. Átta þátttakendur svöruðu ekki þessari spurningu. Búast má við því að aldurstré reynslunnar sé í líkingu við þetta þó svo þessi tækni við framkvæmd könnunarinnar dragi taum þeirra ungu þar sem tölvulæsi getur verið verra hjá hinum eldri.



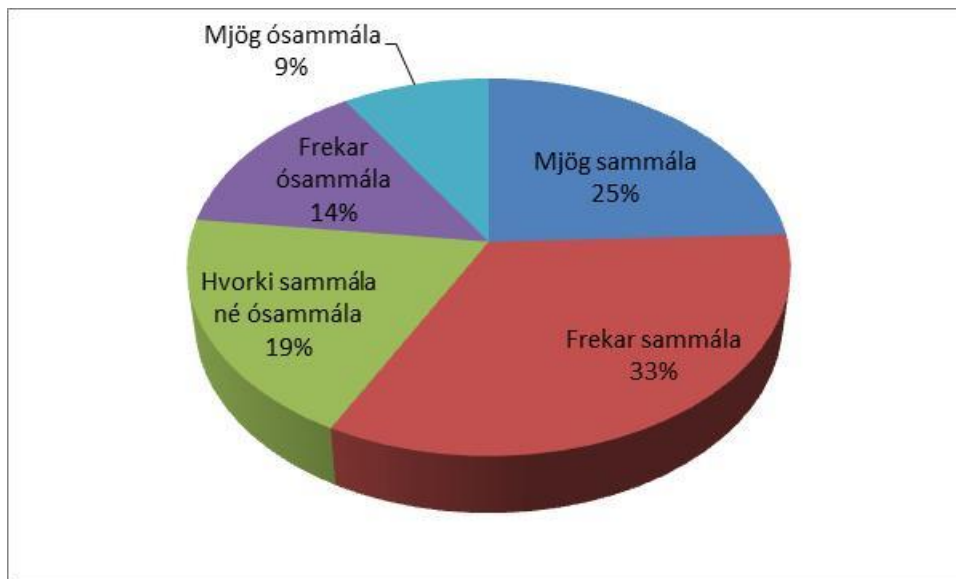
Mynd 50: Hlutverk þátttakenda í sveitarstjórnarmálum.

Þegar þátttakendum var skipt upp á milli aðalfulltrúa og varamanna kom í ljós að 48 aðalfulltrúar svöruðu af 68 eða 71% þeirra (Mynd 50). Þá voru það 23 varamenn sem svöruðu.



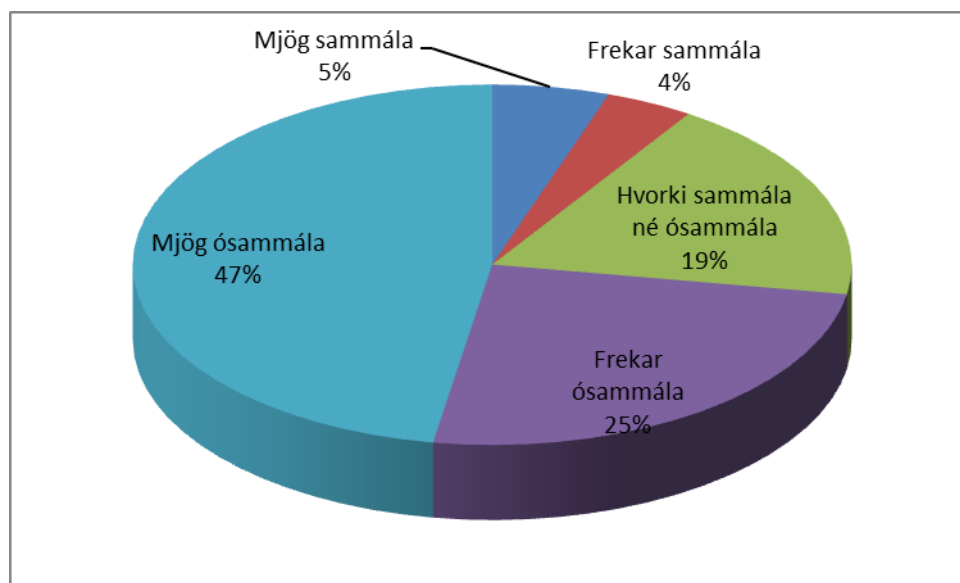
Mynd 51: Sveitarfélögin á Vesturlandi ættu að leitast eftir frekari sameiningum en þegar hafa orðið.

Þegar þátttakendur höfðu svarað spurningum um sinn bakgrunn (búsetu, aldur, reynslu af sveitarstjórnarmálum o.þ.h.) voru þeir beðnir um að taka afstöðu til nokkurra fullyrðinga. Fyrst voru þeir beðnir um að taka afstöðu til hversu sammála eða ósammála þeir væru því að sveitarfélögin á Vesturlandi ættu að leitast eftir frekari sameiningum en þegar hafa orðið (Mynd 51). Í ljós kom að eingöngu 29% voru því mjög eða frekar ósammála og 49% voru frekar og mjög sammála.



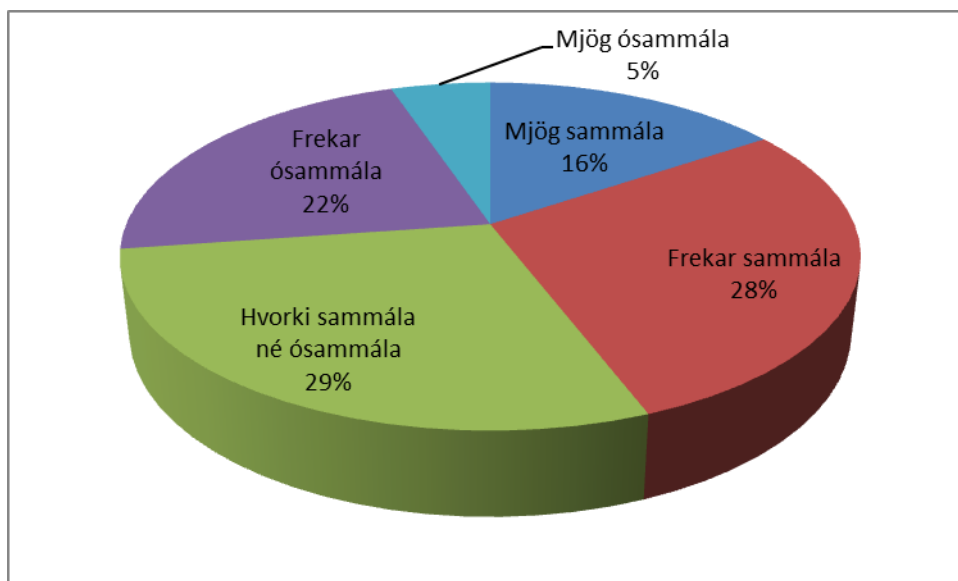
Mynd 52: Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að auka samstarf sín á milli frekar en að sameinast.

Hins vegar voru fleiri á því að leggja í meira samstarf á milli sveitarfélaga á Vesturlandi þar sem 58% þátttakenda var því sammála að sveitarfélög á Vesturlandi ættu að auka samstarf sín á milli frekar en að sameinast (Mynd 52). Þá voru 19% þátttakenda á báðum áttum þannig að 23% voru þessu ósammála.



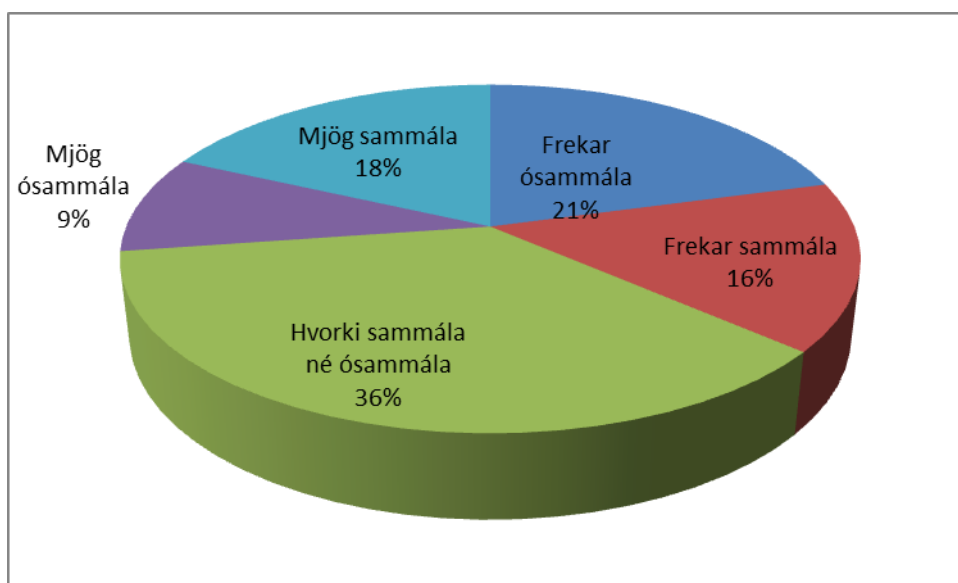
Mynd 53: Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að draga úr samstarfi sín í milli og hætta að hugleiða sameiningar.

Mikill meirihluti þátttakenda (72%) var því ósammála að draga úr sameiningum og hætta að hugleiða sameiningar þegar þeir voru beðnir um að taka afstöðu til þeirrar fullyrðingar (Mynd 53). Athygli vekur hvað þeir sem voru hvorki sammála né ósammála voru margir eða 19% og því hverfandi fáir (9%) sammála þessari fullyrðingu.



Mynd 54: Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að vera í samstarfi með öllum sveitarfélögum á Vesturlandi í sem flestum málum.

Til þess að fá á tilfinninguna hvort þátttakendur væru hrifnari af víðtæku eða þröngu samstarfi voru þeir beðnir um að taka afstöðu til fullyrðingar um hvort sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að vera í samstarfi með öllum sveitarfélögum á Vesturlandi í sem flestum málum (Mynd 54). Þarna voru nokkuð margir á báðum áttum (29%) en fleiri voru samt sammála fullyrðingunni en ósammála, eða um 44%.



Mynd 55: Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að eiga eingöngu í samstarfi við nágrannasveitarfélög sín í sem flestum málum.

Til þess að fá betri mynd af því hversu víðtækur samstarfsvilji þátttakenda er voru þeir einnig beðnir um að taka afstöðu til fullyrðingarinnar hvort sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að eiga eingöngu í samstarfi við nágrannasveitarfélög sín í sem flestum málum (Mynd 55). 37% þátttakenda voru sammála þessari fullyrðingu og mikil óvissa var um afstöðu annarra. Ef bornar eru saman niðurstöður tveggja síðustu fullyrðinganna mætti ætla að þátttakendur séu opnari fyrir víðtæku samstarfi en þröngu.

Þegar keyrðar voru greiningar til þess að kanna hvort aldur, stærð sveitarfélags og starfsreynsla (í sveitarstjórnarmálum) hefðu áhrif á svörun ofangreindra spurninga var hvergi slíkt að finna nema í fullyrðingunum um vítt samstarf²⁵ og þröngt samstarf²⁶. Þar virtust eldri þátttakendur vera heldur fylgjandi víðu samstarfi en þeir sem yngri voru. Að sama skapi var unga fólkið frekar fylgjandi þrengra samstarfi og kjörnir fulltrúar fámennari sveitarfélaga.

Þá var komið að því að brjóta samstarfsviljann aðeins meira upp en kom fram í svörum við fullyrðingunum að ofan. Það var gert með því að spyrja þátttakendur út í að hvaða marki (eða hve miklu eða litlu leyti) þeir vildu samstarf við önnur sveitarfélög í 37 mismunandi verkefnum. Þar gátu þeir merkt við „ekkert samstarf“, „Samstarf við nágrannasveitarfélög eingöngu“ og „Samstarf við öll sveitarfélög á Vesturlandi“. Niðurstöðurnar er að finna í næstu töflu (Tafla 32).

Niðurstöðurnar voru teknar þannig saman að reiknuð voru hlutföll þeirra svara sem greidd voru með samstarfi í hverjum þeirra þriggja ofangreindra valmöguleika fyrir hvern málaflokk. Þá var það samstarf innan hvers verkefnis sem hlaut flest „atkvæði“ skyggt með neon bláu og þannig dregið fram hverskonar samstarf var þóknanlegast þátttakendum. Í neðstu línu töflunnar voru síðan neon bláskyggðu tölurnar taldar saman fyrir hvern dálk og kallað „fjöldi meirihluta“. Í ljós kom að mikill meirihluti var fyrir samstarfi í flestum málaflokkum – þ.e. þátttakendur kusu ekkert samstarf fyrir eingöngu 5 af 37 verkefnum. Hins vegar var augljóst að það voru fleiri verkefni sem þátttakendur kusu að vinna eingöngu með „nágranna sveitarfélögum“ sínum, eða 20 af 37. Það er því athyglisvert að sjá umskipti á afstöðu þátttakenda gagnvart þröngu eða víðu samstarfi þegar spurt er um stöku verkefni eða málaflokk í stað þess þegar spurt var um samstarf almennt hér á undan. Með því að rekja verkefni sveitarfélaga lið fyrir lið virðist afstaðan breytast yfir í það að vilja frekar þrengra samstarf en vítt.

Tafla 32: Niðurstöður um samstarfsvilja eftir einstökum málaflokkum.

Verkefni	Ekkert samstarf	Samstarf við nágrannasveitarfélög eingöngu	Samstarf við öll sveitarfélög á Vesturlandi
Afrétta- og fjallaskilamál	15%	61%	24%
Áhaldahús/verktakar	39%	53%	8%
Almannavarnir	1%	34%	65%
Atvinnuráðgjöf	3%	38%	60%
Barnaverndarnefndir	8%	47%	45%
Dagvistun barna	52%	44%	4%
Dvalarheimili	19%	66%	15%
Dvalarheimili aldraðra	18%	70%	12%
Félags- og skólaþjónusta	12%	68%	19%
Félagsheimili	60%	30%	10%
Félagsleg þjónusta	18%	64%	18%
Félagslegt leiguíbúðir	45%	39%	15%
Félagsmiðstöðvar	42%	45%	13%
Félagsstarf aldraðra	8%	71%	21%
Forðagæsla	8%	35%	56%
Framhaldsskóli	4%	47%	49%
Gáma- og flokkunarstöðvar	9%	42%	49%
Grunnskólar	39%	51%	11%
Hafnir	29%	42%	29%
Heilbrigðiseftirlit	4%	22%	74%

²⁵ Fullyrðingin var: Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að vera í samstarfi með öllum sveitarfélögum á Vesturlandi í sem flestum málum.

²⁶ Fullyrðingin var: Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að eiga eingöngu í samstarfi við nágrannasveitarfélög sín í sem flestum málum.

Íþrótt- og æskulýðsmál	5%	67%	28%
Liðveisla og ferðapjónusta	8%	64%	28%
Málefni fatlaðra	3%	40%	57%
Markaðsmál	11%	38%	51%
Menningarsamningur	4%	19%	77%
Ráðgjafapjónusta	3%	24%	73%
Refa- og minkaeyðing	9%	44%	47%
Rekstur eignasjóðs	71%	17%	13%
Rekstur safna	15%	62%	23%
Símenntun	0%	18%	82%
Skipulags- og byggingarfulltrúi	16%	67%	16%
Slökkvilið	3%	70%	27%
Sorphirða	8%	49%	43%
Pjónustuíbúðir aldraðra	35%	54%	11%
Tónlistarskóli	12%	77%	11%
Útboð verklegra framkvæmda	28%	39%	33%
Vatns- og fráveitur	43%	42%	15%
Fjöldi meirihluta	5	20	12

En hversu einsleit voru þessi svör um samstarf einstakra verkefna. Var einhver munur eftir bakgrunni og eðli þátttakenda? Við nánari greiningu með sérhæfðu tölfræðilíkani²⁷ kom ýmislegt í ljós. Frávikin er að finna í næstu töflu (Tafla 33). Sveitarstjórar skáru sig marktækt úr meðaltalinu á þann veg að þeir vilja ekkert samstarf um liðveislu og þjónustu. Sama gildi um íþróttir- og æskulýðsmál. Þá virtist starfsreynsla sveitarstjórnarmanna einnig vinna í þá átt – þ.e. eftir því sem sveitarstjórnarmennirnir höfðu unnið lengur að sveitarstjórnarmálum því mótfallnari voru þeir samstarfi í íþrótt- og æskulýðsmálum. Þá voru reyndari sveitarstjórnarmenn (hér eftir kallaðir reynsluboltar) frekar á móti samvinnu um tónlistarskóla. Samvinnu um hafnir var sérstaklega fagnað í stærri sveitarfélögum. Þá voru sveitarstjórar sérstaklega einhuga um að ekkert samstarf væri æskilegt varðandi dagvistun barna og rekstur grunnskóla.

Í staðinn fyrir að þylja upp öll þessi frávik má segja að sveitarstjórar hafi verið heldur mótfallnari en aðrir þátttakendur í samvinnu um liðveislu- og ferðapjónustu, íþrótt- og æskulýðsmál, dagvistun barna, grunnskóla, skipulags- og byggingarfulltrúa, félags- og skólajónustu, félagslegar leiguíbúðir, félagsmiðstöðvar og útboð verklegra framkvæmda. (Tafla 33)

Þá drógu reynsluboltarnir lappirnar í samstarfi um íþrótt- og æskulýðsmál, tónlistarskóla, félags- og skólajónustu, félagsheimili, félagslega þjónustu, félagslegar leiguíbúðir, félagsmiðstöðvar, útboð verklegra framkvæmda, vatns- og fráveitur og þjónustuíbúðir aldraðra.

Þegar kom að félags- og skólajónustu voru stærri sveitarfélögin, sveitarstjórar og reyndir sveitarstjórnarmenn heldur á móti samstarfi um þann málaflokk meðan eldri þátttakendur voru fylgjandi samstarfi.

Þá kom það einu sinni fyrir að yngri fulltrúar drægju lappirnar í samstarfshugmyndum en það var í afrétta- og fjallskilamálum.

Auk þess kom það fyrir að stöku hópar hefðu meiri samstarfsvilja en heildarniðustaðan gaf til kynna. Í tveimur tilvikum átti það við um sveitarstjóra. Það var í samstarfi um atvinnuráðgjöf og í heilbrigðismálum. Reynsluboltarnir deildu þessum áhuga er varðar samstarf í heilbrigðis- eftirliti en skáru sig ekki sérstaklega úr í öðrum málaflokkum.

²⁷ Fjölkostalíkan (e. ordered response model), sjá nánar í viðauka.

Þátttakendur sem komu frá minni sveitarfélögum skáru sig marktækt frá öðrum í miklum áhuga á samstarfi varðandi félagsstarf aldraðra, liðveislu- og ferðapjónustu, félags- og skólapjónustu félagsmiðstöðvar auk áhaldahús og verktaka.

Þá voru fulltrúar stærri sveitarfélaga óvenju áhugasamir um samstarf í rekstri hafna, heilbrigðis- eftirlits, símenntunar, menningarsamnings, almannavarna og um refa- og minkaeyðingu.

Að lokum voru eldri fulltrúar sérstaklega áhugasamir um samstarf í félags- og skólapjónustu.

Tafla 33: Aðilar sem skera sig marktækt úr meðaltalinu í fyrri töflu.

Verkefni	Fylgjandi	Á móti
Afrétta- og fjallskilamál		Yngri fulltrúar
Áhaldahús/verktakar	Minni sveitarfélög	
Almannavarnir	Stærri sveitarfélög	
Atvinnuráðgjöf	Sveitarstjórar	
Barnaverndarnefndir		
Dagvistun barna		Allir sveitarstjórar
Dvalarheimili		
Dvalarheimili aldraðra		
Félags- og skólapjónusta	Minni sveitarfélög og eldri fulltrúar	Reynsluboltar og sveitarstjórar
Félagsheimili		Reynsluboltar
Félagsleg þjónusta		Reynsluboltar
Félagslegar leiguíbúðir		Reynsluboltar og sveitarstjórar
Félagsmiðstöðvar	Minni sveitarfélög	Reynsluboltar og sveitarstjórar
Félagsstarf aldraðra	Minni sveitarfélög	Sveitarstjórar
Forðagæsla		
Framhaldsskóli		
Gáma- og flokkunarstöðvar		
Grunnskólar		Allir sveitarstjórar
Hafnir	Stærri sveitarfélög	
Heilbrigðiseftirlit	Stærri sveitarfélög, sveitarstjórar og reynsluboltar	
Íþrótt- og æskulýðsmál		Reynsluboltar og sveitarstjórar
Liðveisla og ferðapjónusta	Minni sveitarfélög	Sveitarstjórar
Málefni fatlaðra		
Markaðsmál		
Menningarsamningur	Stærri sveitarfélög	
Ráðgjafapjónusta		
Refa- og minkaeyðing	Stærri sveitarfélög	
Rekstur eignasjóds		
Rekstur safna		
Símenntun	Stærri sveitarfélög	
Skipulags- og byggingarfulltrúi		Sveitarstjórar
Slökkvilið		
Sorphirða		
Þjónustubúðir aldraðra		Reynsluboltar
Tónlistarskóli		Reynsluboltar
Útboð verklegra framkvæmda		Reynsluboltar og sveitarstjórar
Vatns- og fráveitur		Reynsluboltar
Athugasemdir: Aðilar skrifaðir með rauðu lettri eru vel marktækir ($0,00 < p < 0,05$) svart letur eru síður marktækir ($0,05 < p < 0,10$)		

Almennt má segja um niðurstöðurnar að sveitarstjórar og reynsluboltar séu frekar á móti samstarfi en nýgræðingar. Þá má velta því fyrir sér hvers vegna það sé. Er það vegna þess að gott innsæi þeirra og reynsla geri þá gleggri um raunverulega möguleika samstarfs? Þessu verður ekki svo auðveldlega svarað hér.

Þá er athyglisvert að sjá muninn á stærri og minni sveitarfélögum. Þau verkefni sem stærri sveitarfélögin eru sérstaklega áhugasöm um samstarf í eru verkefni sem nú þegar er mikið eða algjört samstarf um: Atvinnuráðgjöf, hafnir, símenntun, menningarsamningur og almannavarnir. Minni sveitarfélögin skáru sig hins vegar úr er varðar verkefni sem lítið eða ekkert samstarf er um: Félagsstarf aldraðra, liðveislu- og ferðaþjónustu, félags- og skólaþjónustu, áhaldahús og verktaka og félagsmiðstöðvar. Þetta má kannski túlka þannig að minni sveitarfélögin vilji teygja sig enn lengra í samstarfi en þau stærri og þau stærri sennilega hrifnari af að halda óbreyttri stöðu eða fara í frekari sameiningar heldur en að auka samstarf, þó það hafi ekki mátt staðfesta það nákvæmlega í viðkomandi spurningu sem greint var frá hér framar.

10.4 SAMSTARF SVEITARFÉLAGA Á VESTURLANDI

Samstarf sveitarfélaga er ekki nýlunda. Það hefur verið við lýði um langt árabil um allt land. Öll sveitarfélög eiga sér formlegt og óformlegt samstarf. Samband íslenskra sveitarfélaga stofnað 1945 ("Sambandið,") er glöggt dæmi um það. Þá eru átta sambönd landshlutasamtaka rekin sem frjáls félagasamtök um allt land. Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi hafa verið rekin síðan 1979 ("Um SSV,").

Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi reka ýmis verkefni fyrir hönd sveitarfélagana. Þar má nefna sorpurðun, atvinnuráðgjöf (ráðgjöf og þróun), vaxtarsamning auk þess sem það tengist rekstri menningarsamnings, málefni fatlaðra og Símenntunarmiðstöð Vesturlands svo dæmi séu tekin. Ánægja hefur verið meðal fulltrúa sveitarfélaganna með starf SSV og gátu þeir séð fyrir sér að auka það starf (Jónína Erna Arnardóttir, 2011, p. 85). Þó skal bent á það að dæmi eru um að sveitarfélög á Vesturlandi eigi í samstarfi án þess að Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi komi þar nærri.

Ýtarlegan lista yfir samstarfsverkefni sveitarfélaganna á Vesturlandi er að finna í næstu töflu (Tafla 34). Listinn er flokkaður eftir því hvaða sveitarfélög taka þátt í samstarfinu en ekki eftir málaflokkum. Þannig koma sumir málaflokkar fyrir oft en einu sinni. Algengt er að sveitarfélög vinni saman um verkefni á sviði félagsmála svo sem um málefni fatlaðra, barnaverndarmál, félagsstarf aldraðra og liðveislu. Þá eru allir framhaldsskólarnir reknir í samstarfi sveitarfélaganna þó með misjöfnum hætti sé. Aðeins þrjú sveitarfélög reka sitt eigið slökkvilið en annars er um að ræða samstarf tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Samstarf er um rekstur dvalarheimilanna í Borgarnesi og Akranesi en annars er hvert sveitarfélag með sinn rekstur – oftast í sjálfseignarstofnunum. Samstarf í skóla- og leikskólamálum er ekki umfangsmikið og tengist eingöngu Borgarbyggð. Þá hefur verkefnum SSV fjölgað á undanförunum árum (Jónína Erna Arnardóttir, 2011, p. 85).

Myndin sýnir vel að samstarf sveitarfélaganna fylgir landfræðilegri legu þeirra. Þannig eru sveitarfélögin á Snæfellsnesi með mörg samstarfsverkefni sín á milli, Skorradalshreppur og Borgarbyggð sömuleiðis og loks Hvalfjörður og Akranes. Eyja- og Miklaholtshreppur á í samstarfi bæði til vesturs og austurs en fylgir þó Snæfellsnesinu í fleiri verkefnum en Borgarfirði. Dalabyggð á í mjög litlu samstarfi innan Vesturlands; einungis barnaverndarmál og málefni fatlaðra, sem eru unnin með Borgarbyggð. Dalabyggð hefur hins vegar sameiginlegan byggingarfulltrúa með Reykhólasveit.

Tafla 34: Samstarfsverkefni og önnur samskipti sveitarfélaga á Vesturlandi árið 2012.

	Akranesbær	Hvalfjarðarsveit	Skorradalshreppur	Borgarbyggð	Eyja- og Miklahr.	Snæfellsbær	Grundarfjarðarbær	Stykkishólmur	Helgafellssveit	Dalabyggð
Fjölbrautarskóli Vesturlands	x	x	x	x	x					x
Dvalarheimilið Höfði, Akranesi	x	x								
Byggðasafn Akraness	x	x								
Félagsstarf aldraðra	x	x								
Málefni fatlaðra (þjónusturáð)	x	x								
Liðveisla og ferðaþjónusta	x	x								
Íþrótta- og æskulýðsmál	+	+								
Slökkvilið Akraness	+	+								
Gáma - flokkunarstöð á Akranesi	+	+								
Tónlistarskóli Akraness	+	+								
Faxaflóahafnir	x	x	x	x						
Sorphirða	x	x	x	x						
Safnahús Borgarfjarðar		x	x	x						
Sameiginleg barnaverndarnefnd		x	x	x						x
Málefni fatlaðra (þjónusturáð)			x	x						x
Félagsþjónusta og barnavernd			+	+						+
Dagvistun barna			+	+						
Grunnskóli Borgarfjarðar			+	+						
Tónlistarskóli Borgarfjarðar			+	+						
Félagsstarf aldraðra			x	x						
Menntaskóli Borgarfjarðar			x	x						
Hreinsun rotþróa			x	x						
Forðagæsla			x	x						
Dvalarheimili aldraðra Borgarnesi			x	x	x					
Slökkvilið Borgarbyggðar			+	+	+					
Laugagerðisskóli				+	+					
Skipulags- og byggingarfulltrúi						+	+			
Félags- og skólaþjónusta Snæfellinga					+	x	x	x	x	
-Liðveisla og ferðaþjónusta					+	x	x	x	x	
-Húsleigubætur og fjárhagsaðstoð					+	x	x	x	x	
-Barnavernd					+	x	x	x	x	
-Sérfræðiþjónusta					+	x	x	x	x	
Héraðsnefnd Snæfellsness					x	x	x	x	x	
-Norska húsið					x	x	x	x	x	
-Héraðsskjalasafn Snæfellsness					x	x	x	x	x	
-Forðagæsla og afréttamál					x	x	x	x	x	
-Earth Check, Umhverfisfulltrúar og St.d.21					x	x	x	x	x	
Málefni fatlaðra (þjónusturáð)					x	x	x	x	x	
Jeratún ehf.						x	x	x	x	
Brunavarnir Stykkishólms og nágrennis								+	+	
Grunnskóli Stykkishólms								+	+	
Leikskóli Stykkishólms								+	+	
Tónlistarskóli Stykkishólms								+	+	
Íþrótta- og æskulýðsmál								+	+	
Almenningssamgöngur	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Sorpurðun Vesturlands	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Heilbrigðiseftirlit Vesturlands	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
SSV-próun og ráðgjöf	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Samtök Sveitarfélaga á Vesturlandi	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Málefni fatlaðra	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Markaðsstofa Vesturlands	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Símenntunarmiðstöð Vesturlands	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Menningarsamningur Vesturlands	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Merkin í reitunum standa fyrir þrennskonar samskiptum sveitarfélaga: x samstarf; +sveitarfélag selur öðru þjónustu; + sveitarfélag kaupir þjónustu frá öðru.											

Þá vinna öll sveitarfélögin saman að rekstri 9 verkefna. Fyrir utan samtökin þeirra í milli (SSV) eru þetta almenningssamgöngur, sorpurðun, heilbrigðiseftirlit, málefni fatlaðra, markaðsstofa, símenntun, rekstur menningarsamnings og atvinnuráðgjöf undir merkjum SSV þróunar og ráðgjafar.

Samstarfsverkefnunum er ýmist stýrt með byggðarsamlögum, hlutafélögum, sameignarfélögum eða með samningum (Jónína Erna Arnardóttir, 2011, p. 85).

Tafla 35: Samstarfsverkefni sveitarfélaga á Vesturlandi árið 2012 raðað eftir umfangi samstarfs.

Verkefni	Samstarfseinkunn
Símenntun	10,0
Menningarsamningur	10,0
Heilbrigðiseftirlit	10,0
Atvinnuráðgjöf	10,0
Málefni fatlaðra	10,0
Markaðsmál	10,0
Framhaldsskóli	4,8
Barnaverndarnefndir	4,4
Rekstur safna	3,3
Forðagæsla	2,5
Félags- og skólaþjónusta	2,5
Liðveisla og ferðaþjónusta	2,1
Sorphirða	1,6
Hafnir	1,6
Dvalarheimili	1,3
Dvalarheimili aldraðra	1,3
Félagsleg þjónusta	0,9
Þjónustufélag aldraðra	0,9
Slökkvilið	0,8
Tónlistarskóli	0,7
Íþrótt- og æskulýðsmál	0,5
Grunnskólar	0,5
Félagsstarf aldraðra	0,4
Dagvistun barna	0,4
Gáma- og flokkunarstöðvar	0,2
Skipulags- og byggingarfulltrúi	0,2
Ráðgjafarþjónusta	0,0
Almannavarnir	0,0
Refa- og minkaeyðing	0,0
Afrétta- og fjallskilamál	0,0
Útboð verklegra framkvæmda	0,0
Vatns- og fráveitur	0,0
Áhaldahús/verktakar	0,0
Félagslegar leigufélagir	0,0
Félagsmiðstöðvar	0,0
Félagsheimili	0,0
Rekstur eignasjóðs	0,0

Af þessu má sjá að samstarf milli sveitarfélaga á Vesturlandi er umfangsmikið, ýmist á milli þeirra allra eða skipt upp eftir landfræðilegri legu að mestu leyti. Þessi landfræðilega lega er í nokkru samræmi við þær hugmyndir um sameiningar sem koma fram í þessari skýrslu í sviðsmynd 2. Það er helst að frávikin sé að finna varðandi Akraborg þar sem algengara er að samstarfið sé á milli Borgarbyggðar og Skorradals annars vegar og Akraness og Hvalfjarðar hins vegar. Annars er samstarfið ríkt á Snæfellsnesi og í Dölum er eitt dæmi um að unnið sé með Reykhólum og sveitarfélagi á Ströndunum.

Samstarf sveitarfélaga á Vesturlandi er þó ekki gallalaust með öllu og ber því að horfa til þeirra með úrbætur í huga. Bent hefur verið á að umboðsvandi virðist vera til staðar í sumum samstarfsverkefnum – þ.e. kjörnir fulltrúar hafa misst vald og yfirsýnina yfir það hverjir eru valdir í stjórn verkefnanna (Jónína Erna Arnardóttir, 2011, p. 82). Enn fremur segir orðrétt um lýðræðislega ábyrgð í áður greindri rannsókn: „Lýðræðisleg ábyrgð er því nokkuð virk í samvinnuverkefnum sveitarfélaga á Vesturlandi en mætti þó vera skýrari og boðleiðir styttri.“ (Jónína Erna Arnardóttir, 2011, p. 84)

Til þess að gera sér frekar grein fyrir því í hvaða verkefnum samstarfið er mest og hvar það er minnst var gerð tilraun til að reikna einkunn eða kennitölu á grundvelli upplýsinga úr töflu 35 sem kölluð verður samstarfseinkunn hér eftir. Einkunnin er á bilinu 0 til 10, þar sem 0 stendur fyrir ekkert samstarf en 10 fyrir algert samstarf. Nákvæm útlistun á útreikningum samstarfseinkunarinnar er að finna í viðauka. Hún var gefin eftir verkefnum eins og þau eru tilgreind í vefkönnuninni. Lista yfir þessa einkunn er að finna í næstu töflu (Tafla 35) í einkunnarröð þar sem verkefni með umfangsmesta samstarfinu eru efst.

Samkvæmt þessum lista, sem er ekki tæmandi þó mikilvægustu verkefnin séu þar á meðal, er eitthvert samstarf á milli sveitarfélaga á Vesturlandi í flestum verkefnum. Fyrir utan þau verkefni sem algert samstarf hefur náðst um er samstarf mest um rekstur framhaldsskóla, barnaverndarnefndir og rekstur safna samkvæmt þessari einkunn. Þá er ekkert samstarf um nokkur verkefni – þ.e. þau sem fengu einkunnina 0. Þrátt fyrir að þessi listi gefi til kynna að samstarf sé mikið og víðtækt á milli sveitarfélaga á Vesturlandi eins og sá fyrri (Tafla 34), virðast vera allnokkrir möguleikar til aukins samstarfs. Gerð verður tilraun til að meta það í næsta kafla.

10.5 SÓKNARFÆRI Í SAMSTARFI

Samanburður á núverandi samstarfi og þeim samstarfsvilja sem birtist í vefkönnuninni er áhugaverður. Það var gert með því að gefa verkefnum er nefnd voru í könnuninni samstarfs-einkunn eins og fyrir núverandi samstarf. Bent skal á það strax að mælikvarðarnir eru ekki nákvæmlega samanburðarhæfir og eingöngu um grófa vísbendingar að ræða. Kannski er munurinn betur til þess fallinn að segja til um forgangs röðun en hvort draga ætti úr eða auka samstarf tiltekinna verkefna. M.ö.o. lesa verður niðurstöðurnar í heild og skoða afstöðu á milli verkefna en ekki lesa þær þröngt og túlka bókstaflega.

Þegar bornar voru saman einkunnir úr spurningakönnuninni, samstarfsviljaeinkunn og einkunn á grundvelli núverandi samstarfs sveitarfélaga - samstarfseinkunn, kom í ljós að munurinn gat verið töluverður. Ef munurinn var jákvæður var það vísbending fyrir áhuga á auknu samstarfi milli sveitarfélaga. Ef munurinn var neikvæður var það vísbending fyrir áhuga á að draga úr núverandi samstarfi.

Tafla 36: Samanburður á samstarfi og samstarfsvilja meðal sveitarfélaga á Vesturlandi árið 2013 – raðað eftir mun á milli samstarfsviljaeinkunnar og samstarfseinkunnar.

Verkefni	Samstarfsviljaeinkunn, K	Samstarfseinkunn, R	Munur (K-R)
Ráðgjafabjónusta	8,5	0,0	8,5
Almannavarnir	8,2	0,0	8,2
Refa- og minkaeyðing	6,9	0,0	6,9
Gáma- og flokkunarstöðvar	7,0	0,2	6,8
Íþrótt- og æskulýðsmál	6,1	0,5	5,6
Afrétta- og fjallskilamál	5,4	0,0	5,4
Slökkvilið	6,2	0,8	5,4
Útboð verklegra framkvæmda	5,3	0,0	5,3
Félagsstarf aldraðra	5,6	0,4	5,2
Sorphirða	6,7	1,6	5,1
Forðagæsla	7,4	2,5	4,9
Skipulags- og byggingarfulltrúi	5,0	0,2	4,8
Tónlistarskóli	4,9	0,7	4,2
Félagsleg bjónusta	5,0	0,9	4,1
Liðveisla og ferðabjónusta	6,0	2,1	3,9
Vatns- og fráveitur	3,6	0,0	3,6
Áhaldahús/verktakar	3,5	0,0	3,5
Dvalarheimili	4,8	1,3	3,5
Félagslegar leiguíbúðir	3,5	0,0	3,5
Félagsmiðstöðvar	3,5	0,0	3,5
Dvalarheimili aldraðra	4,7	1,3	3,4
Hafnir	5,0	1,6	3,4
Grunnskólar	3,6	0,5	3,1
Bjónustuíbúðir aldraðra	3,8	0,9	2,9
Félags- og skólabjónusta	5,3	2,5	2,8
Félagsheimili	2,5	0,0	2,5
Barnaverndarnefndir	6,8	4,4	2,4
Framhaldsskóli	7,2	4,8	2,4
Dagvistun barna	2,6	0,4	2,2
Rekstur eignasjóðs	2,1	0,0	2,1
Rekstur safna	5,4	3,3	2,1
Símenntun	9,1	10,0	-0,9
Menningarsamningur	8,6	10,0	-1,4
Heilbrigðiseftirlit	8,5	10,0	-1,5
Atvinnuráðgjöf	7,8	10,0	-2,2
Málefni fatlaðra	7,7	10,0	-2,3
Markaðsmál	7,0	10,0	-3

Almennt má segja um niðurstöðurnar að sveitarstjórnarmenn vilja auka samstarf á milli sveitarfélaga. Þetta er þó breytilegt eftir verkefnum og málaflokkum. Mestur munurinn var á ráðgjafabjónustu, þá komu almannavarnir og svo refa- og minkaeyðingu svo nefnd séu þrjú efstu. Allan listann, raðað eftir einkunnamuni, má síðan rýna nánar í (Tafla 36).

Munurinn var neikvæður í nokkrum tilfellum. Fullt samstarf er á milli sveitarfélaga á Vesturlandi um öll þau verkefni og fá þau því rauneinkunnina 10. Það er því nánast óhjákvæmilegt að munurinn verði neikvæður þar sem alltaf eru einhverjir kjörnir fulltrúar sem myndu vilja draga úr því samstarfi. Þess vegna gæti verið varhugavert að túlka niðurstöðurnar strangt, þ.e. að almennur vilji sé fyrir því að draga ætti úr samstarfi að þessu leyti. Þegar horft er á fyrstu töfluna um niðurstöður vefkönnunarinnar (Tafla 32) kemur í ljós að 51% þátttakenda vildu samstarf allra sveitarfélaga á Vesturlandi um markaðsmál, 57% um málefnum fatlaðra, 60% um atvinnuráðgjöf, 74% um heilbrigðiseftirlit, 77% um menningarsamning, 82% um símenntun.

Í öllum öðrum verkefnum (sem ekki er fullt samstarf um) virðast sveitarstjórnarmenn vilja meira samstarf en er í dag. Það er því mikill áhugi á auknu samstarfi á milli sveitarfélaga á Vesturlandi í dag. Þetta er í samræmi við niðurstöður Jónínu Ernu Arnardóttur (2011, p. 85). Huga þyrfti að lagfæringum á ágöllum samstarfs sveitarfélag hvort sem það verði aukið eða ekki, einkum þeim er snúa að umboðsvanda.

11 SAMANDREGNAR NIÐURSTÖÐUR

Vafi leikur á því hver rekstrarlegur ávinningur sveitarfélaga yrði af sameiningu þeirra. Fyrri rannsóknir á Íslandi og erlendis gefa ekki einhlítar niðurstöður um að sameiningar leiði til bættrar afkomu. Einhver möguleiki er á að gæði þjónustu sveitarfélaga batni við sameiningar en aðgengi versni fyrir þá íbúa sem ekki búa nærri miðju þess.

Staða lýðræðis myndi versna við sameiningar. Þá er útlit fyrir að kjörsókn drægist saman við sameiningar. Þetta styðja erlendar sem innlendar rannsóknir sem og sú rannsókn sem ráðist var í við vinnslu þessarar skýrslu.

Þá kom einnig fram að sameiningar dragi úr samheldni samfélaganna.

Búast má við að hreinn ábati sameininga yrði einhver. Mestur yrði hann við sameiningu Dalabyggðar, Reykhólasveitar og Strandahrepps, þá Snæfellsness en síður Akraborgar. Enn síður verður ábati af sameiningu Borgarbyggðar, Skorradalshrepps og Eyja- og Miklaholtshrepps og sístur ef nokkur af sameiningu Helgafellssveitar og Stykkishólms. Hins vegar mun íbúaþróun smæstu sveitarfélaga á Vesturlandi, einkum þeirra sem ekki státa af þéttbýlismyndun, þrýsta á sameiningu þeirra við önnur í nágrenni framtíð.

Mikill vilji er til staðar fyrir auknu samstarfi sveitarfélaga á Vesturlandi. Rekstrarlegur ávinningur af samstarfi í stað sameininga yrði kannski ekki eins mikill og við sameiningar en hann myndi ekki bitna á kjörsókn, aðgengi að þjónustu og samheldni. Samstarf gæti líka aukið gæði þjónustu og gert það mögulegt að sveitarfélög réðu við fleiri opinber verkefni sem ríkið hefur rekið fram til þessa líkt og gerist við sameiningar. Það virðist því vera annar valkostur að horfa frekara til samstarfs sveitarfélaga á Vesturlandi.

12 VIÐAUKAR

12.1 NIÐURSTÖÐUR UM SAMSTARFSVILJA SVEITARSTJÓRNARMANNA EFTIR VERKEFNUM

Tafla 37: Samanburður á samstarfi og samstarfsvilja meðal sveitarfélaga á Vesturlandi árið 2013
raðað eftir verkefnum í stafrófsröð.

Verkefni	Samstarfsviljaeinkunn, K	Samstarfseinkunn, R	Munur (K-R)
Afrétta- og fjallskilamál	5,4	0,0	5,4
Áhaldahús/verktakar	3,5	0,0	3,5
Almannavarnir	8,2	0,0	8,2
Atvinnuráðgjöf	7,8	10,0	-2,2
Barnaverndarnefndir	6,8	4,4	2,4
Dagvistun barna	2,6	0,4	2,2
Dvalarheimili	4,8	1,3	3,5
Dvalarheimili aldraðra	4,7	1,3	3,4
Félags- og skólabjónusta	5,3	2,5	2,8
Félagsheimili	2,5	0,0	2,5
Félagsleg bjónusta	5,0	0,9	4,1
Félagslegar leiguíbúðir	3,5	0,0	3,5
Félagsmiðstöðvar	3,5	0,0	3,5
Félagsstarf aldraðra	5,6	0,4	5,2
Forðagæsla	7,4	2,5	4,9
Framhaldsskóli	7,2	4,8	2,4
Gáma- og flokkunarstöðvar	7,0	0,2	6,8
Grunnskólar	3,6	0,5	3,1
Hafnir	5,0	1,6	3,4
Heilbrigðiseftirlit	8,5	10,0	-1,5
Íþrótt- og æskulýðsmál	6,1	0,5	5,6
Liðveisla og ferðabjónusta	6,0	2,1	3,9
Málefni fatlaðra	7,7	10,0	-2,3
Markaðsmál	7,0	10,0	-3
Menningarsamningur	8,6	10,0	-1,4
Ráðgjafabjónusta	8,5	0,0	8,5
Refa- og minkaeyðing	6,9	0,0	6,9
Rekstur eignasjóðs	2,1	0,0	2,1
Rekstur safna	5,4	3,3	2,1
Símenntun	9,1	10,0	-0,9
Skipulags- og byggingarfulltrúi	5,0	0,2	4,8
Slökkvilið	6,2	0,8	5,4
Sorphirða	6,7	1,6	5,1
Bjónustuíbúðir aldraðra	3,8	0,9	2,9
Tónlistarskóli	4,9	0,7	4,2
Útboð verklegra framkvæmda	5,3	0,0	5,3
Vatns- og fráveitur	3,6	0,0	3,6

12.2 SAMSTARFS- OG SAMSTARFSVILJAEINKUNNIR

Reiknaðar voru einkunnir til að gera samanburð einfaldari og finna út hvar samstarfsviljinn var mestur og hvar minnstur. Þá var gerð tilraun til að bera saman samstarfsvilja samkvæmt könnuninni og hvort að sú niðurstaða endurspegladi það samstarf sem sveitarfélögin hafa sín á milli í dag. Einkunn fyrir samstarfsvilja sem kom fram í vefkönnuninni var kölluð samstarfsviljaeinkunn en einkunn fyrir núverandi samstarf var nefnd samstarfseinkunn.

Samstarfsviljaeinkunn var reiknuð með því að gefa hverjum málaflokki vægi á grundvelli svörunar og einkunn eftir vísbendingu um samstarfsvilja. Hverjum málaflokki mátti svara með þrennu móti: Ekkert samstarf, d , samstarf við nágrannasveitarfélög eingöngu, e og samstarf við öll sveitarfélög á Vesturlandi, f . Þá var vægi svara við hverjum svarmöguleika fundið þannig:

$$g = \frac{d}{d + e + f}$$

$$h = \frac{e}{d + e + f}$$

$$i = \frac{f}{d + e + f}$$

Þar sem d væri þá fjöldi þátttakenda sem svaraði því til að þeir vildu ekkert samstarf í viðkomandi málaflokki, e fjöldi þátttakenda sem vildi samstarf við nágrannasveitarfélög eingöngu, f fjöldi þátttakenda sem vildi samstarf við öll sveitarfélög á Vesturlandi samkvæmt könnuninni. Þar af leiðandi væri g hlutfall þeirra þátttakenda sem vildu ekkert samstarf í viðkomandi málaflokki, h hlutfall sem vildi samstarf við nágrannasveitarfélög eingöngu og i hlutfall sem vildi samstarf við öll sveitarfélög á Vesturlandi samkvæmt könnuninni.

Þetta vægi var síðan notað til að reikna út samstarfsviljaeinkunn, K , með eftirfarandi hætti:

$$K = g \times 0 + h \times 0,5 + i \times 1$$

Samstarfseinkunnin, R , var reiknuð með allt öðrum hætti og byggði á því samstarfi sem þegar er rekið á milli sveitarfélaga á Vesturlandi (Tafla 34).

$$R = \left(\frac{\sum_{t=1}^i x_t}{y} \right) \times \left(\frac{\sum_{t=1}^i x_t}{10} \right)$$

x = fjöldi sveitarfélaga í samstarfi í hópi i .

y = fjöldi samstarfshópa, x .

Það eru 10 sveitarfélög á Vesturlandi. Samstarfið getur verið á milli þeirra allra en síðan geta þau öll átt í einangraðra samstarfi: tvö og tvö saman eða jafnvel þrjú eða fjögur saman svo dæmi séu tekin. Fyrri liðurinn tekur tillit til þess að það gæti verið um fimm tveggja sveitarfélaga samstarfsverkefni (innan tiltekins verkefnis) að ræða og myndi því gefa samstarfseinkunnina 2 en ekki 10. Það er rökréttara þar sem fimm tveggja sveitarfélaga samstarfsverkefni sýnir ekki eins mikinn samstarvilja og ef þau ynnu öll saman.

Seinni liðurinn leiðréttir fyrir ofmat vegna þess möguleika að ef tveggja sveitarfélaga samstarf væri bara á milli fjögurra sveitarfélaga á Vesturlandi en ekki tíu eins og í fyrra dæminu þá þyrfti að meta það niður í einkunninni. Það er rökrétt því það sýnir viðtækari samstarfsvilja á Vesturlandi ef öll sveitarfélögin tíu ættu í einhverju samstarfi við annað eða önnur sveitarfélög í tilteknum málaflokki en ef eingöngu nokkur þeirra ættu í samstarfi.

Á þessu má sjá að samstarfs- og samstarfsviljaeinkunnirnar eru alls ekki samanburðarhæfar en frávík þeirra í milli gefur ákveðnar vísbendingar, þar sem færa má rök fyrir því að gildin 0 (ekkert samstarf) og 10 (öll í samstarfi) eru algerlega sambærileg á milli einkunnanna á meðan óvissa gildir um slíkan samanburð fyrir allar aðrar tölur á kvörðunum þar á milli.

12.3 STÆRÐ SVEITARFÉLAGA OG KJÖRSÓKN

Kjörsókn er einn af þeim lýðræðislegu þáttum sem mikilvægir eru hverju samfélagi. Í rannsókninni var reynt að meta hvort sameiningar gætu haft áhrif á kjörsókn til hins verra eða betra. Stuðst var við gögn Hagstofu Íslands yfir sveitarfélags kosningar 2010.

Tilgátan var sú að kosningahlutfall væri háð íbúafjölda, hvort kosningar eru með hlutbundnum eða óhlutbundnum hætti, kyni og hvort sveitarfélagið hafði sameinast nýlega ásamt ýmsum eiginleikum sveitarfélags. Formlegur ritháttur líkansins er með eftirfarandi hætti:

$$y = b_1x_1 + b_2x_1^2 + b_3x_2 \dots + b_7x_6$$

Þar sem:

y = kosningaþátttaka

x_1 = Íbúafjöldi sveitarfélags, heiltölur á bilinu 53 til 118.488. Á líkaninu sést að gert var ráð fyrir að íbúafjöldi hefði ekki línuleg áhrif á niðurstöðuna heldur mest á milli smæstu sveitarfélaganna og svo minna eftir því sem þau stækkuðu.

x_2 = Kynjahlutfall sveitarfélags. Fundið með því að deila fjölda karla upp í fjölda kvenna í hverju sveitarfélagi. Rauntölubreyta á bilinu 0,63 til 1,13.

x_3 = Sameining sveitarfélaga er tvíundarbreyta þar sem gildið var 1 ef sveitarfélag hafði sameinast nýlega annars var hún 0. Þrjú sveitarfélög fengu gildið 1: Þingeyjarsveit sem varð til við sameiningu Aðaldælahrepps og Þingeyjarsveitar þann 15/07/08, Akureyri sem sameinaðist Grímseyjarhreppi 01/06/09 og Hörgárbyggð sem sameinaðist Arnarneshreppi 11/06/10.

x_4 = Stóð fyrir hlutbundnar kosningar – þ.e. hvort listar væru í boði en ekki allir íbúar á kjörskrá eins og stundum gerist í fámennum sveitarfélögum. Leppbreyta þar sem gildið var 1 ef það voru hlutbundnar kosningar.

x_5 = Fjarlægð sveitarfélags frá Reykjavík í kílómetrum talið. Heiltölur á bilinu 0 til 770 km.

x_6 = Fjöldi kjarna (þéttbýlisstaða) í hverju sveitarfélagi. Heiltölur á bilinu 0 til 5 kjarnar.

x_7 = Stærð sveitarfélags í ferkílómetrum talið. Hér er þó eingöngu um láglendi að ræða – þ.e. stærð lands (km²) sem er lægra en 200 m.y.s. Rauntölur á bilinu 2,3 til 2510,4 km².

Keyrsla gagnanna í tölfræðiforritinu STATA 9.2 var framkvæmd með eftirfarandi grunnskipun:

reg kosningathattaka ibuar ibuar2 kynjahlutfall sameining hlutbundin fjarlaegd kjarnar szne

Parna voru áhrif sameiningarinnar prófuð með tvennum hætti: Í fyrsta lagi með því að kanna hvort kosningahlutfall væri lægra í fjölmennari sveitarfélögum og í öðru lagi hvort sameiningin ein og sér hafi haft áhrif á kosningabátttökuna. Þá var einnig kannað hvort víðfeðmi sveitarfélaga hafi haft áhrif á kosningabátttökuna og að síðustu hvort fjölkjarna sveitarfélög séu líklegri til að skera sig marktækt úr hvað kosningabátttökuna varðar.

Tafla 38: Niðurstaða aðhvarfsgreiningar á kosningabátttöku í sveitarstjórnarkosningunum 2010.

Breytur	Niðurstaða: stuðull (t-gildi)
Íbúafjöldi	-0,00081850 (-3,66)***
Íbúafjöldi ²	0,00000001 (3,23)**
Kynjahlutfall	-23,46930000 (-1,98)*
Sameining	-1,90784700 (-0,41)
Hlutbundin kosning	11,12122000(4,82)***
Fjarlægð frá Reykjavík	-0,00292280 (-0,59)
Fjöldi kjarna	-1,37543900 (-1,45)
Víðfeðmi sveitarfélags, stærð á láglendi	-0,00088310 (-0,51)
Fasti (alfa)	97,21596000(8,69)***
Fjöldi athugana, n	72
Leiðrétt R ²	0,32
F-próf	5,25
Misdreifni: Breusch-Pagan próf fyrir grunnlíkanið	3,77
Samfylgni (marglínuleiki): Fylgnistuðlar	Enginn
Athugasemdir: Innan sviga er að finna t-gildi. Stjörnu merking er fyrir p-gildi: Þrjár stjörnur fyrir p-gildi lægri en 0,01, tvær stjörnur á bilinu 0,01-0,05 og ein stjarna á bilinu 0,05-0,1. F-gildið stendur fyrir próf heildarstyrkleika líkansins. Líkanið hefur góðan heildarskýringarkraft ef F-gildið er hærra en 2,09. Það er slæmt fyrir niðurstöður mats þessarar skýrslu því hér er vonast eftir því að þessir þættir hafi ekki áhrif á meðaltöl skoðanakönnunarinnar.	

Niðurstöðurnar (Tafla 38) voru í samræmi við það sem Gunnar Helgi Kristinsson (2001, pp. 111-114) hefur unnið á þessu sviði þar sem punktmötin gáfu til kynna að kjörsókn er lakari í stærri sveitarfélögum, í sveitarfélögum þar sem konur eru hlutfallslega fleiri og ef kosningarnar eru óhlutbundnar. Fjöldi athugana var 72, Leiðrétt R² var 0,32. Hvorki misdreifni né marglínuleiki voru til staðar. Vissulega var R² lágt og er það veikleiki niðurstaðnanna og gefur til kynna að líkanið í heild gæti útskýrt betur kosningabátttökuna. Á móti var F-gilda prófið jákvætt sem er önnur leið til að prófa hversu vel líkanið í heild útskýrir heildarbreytileika háðu breytunnar. Gerð var tilraun til að bæta aldri íbúa inn í líkanið en það var ekki marktæk skýribreyta auk þess sem það bætti líkanið ekki í heild sinni.

12.4 FJÖLKOSTALÍKAN

Vefkönnunin skilaði fjölda tölulegra gagna sem greind voru í einföldum meðaltölum (Mynd 49-Mynd 55, Tafla 32, Tafla 33 og Tafla 36). Að auki var brugðið á það ráð að beita fjölkosta-líkani (e. ordered response model) til að kanna hversu einsleit svörin voru um samstarf einstakra verkefna. Prófað var hvort munur á bakgrunni og eðli þátttakenda kynni að hafa áhrif á svörun þátttakenda. Formlegur ritháttur líkansins er með eftirfarandi hætti:

$$\text{Logit}(P(Y \leq k)|x) = B_{0(k)} + (B_1x_1 + B_2x_2 + \dots + B_5x_5)$$

Þar sem:

x_1 = íbúafjöldi í heimasveitarfélagi þátttakanda, heiltölubreyta sem gat tekið gildið 1, 2, 3, 4 og 5. 1 stóð fyrir allt að 500 íbúa sveitarfélag, 2 fyrir 501 til 1.000 íbúa sveitarfélag, 3 fyrir 1.001 til 2.000 íbúa sveitarfélag, 4 fyrir 2.001 til 3.000 íbúa sveitarfélag og 5 fyrir sveitarfélag með meira en 3.000 íbúa.

x_2 = aldur þátttakanda, heiltölubreyta þar sem 1 stóð fyrir fólk yngra en 40 ára, 2 fyrir fólk á aldrinum 40-60 ára, og 3 fyrir 61 árs og eldri.

x_3 = Starfsreynsla þátttakanda í sveitarstjórnarmálum, rauntölur á bilinu 2 til 36 ár.

x_4 = Þátttakandi er aðalfulltrúi í sveitarstjórn. Leppbreyta þar sem gildið var 1 ef þátttakandi var aðalfulltrúi.

x_5 = Þátttakandi er sveitarstjóri eða bæjarstjóri. Leppbreyta þar sem gildið var 1 ef þátttakandi var sveitar- eða bæjarstjóri.

Keyrsla gagnanna í tölfræðiforritinu STATA 9.2 var framkvæmd með eftirfarandi grunnskipun:

svy, vce(linearized): ologit rekstureignasjs ibuafjoldi aldur starfsreynsla adalfulltrui sveitarstjori

Þarna má sjá að rekstur eignasjóðs (rekstureignasjs) er dæmi um háðu breytuna, Y , en þær voru 37 í það heila eins og sjá má á listanum yfir verkefni í töflu 18. Til hægri við þær eru skýribreyturnar íbúafjöldi, aldur, starfsreynsla, aðalfulltrúi og sveitarstjóri ($x_1 \dots x_5$).

Niðurstöður líkansins er að finna í megintexta. Tafla 33 hefur einnig að geyma samandregnar niðurstöður þessara greininga.

Af F-gilda prófunum má ráða að marktækir þættir hafa ekki veruleg áhrif á meðaltal samstarfs-viljaeinkunnar (Tafla 36) nema í fáeinum tilvikum. Þessi tilvik eru þar sem F-gildið er 2,37 eða hærri. Þetta á því við um atvinnuráðgjöf, dagvistun barna, félagslegar leiguíbúðir, félagsmiðstöðvar, félagsstarf aldraðra, grunnskóla, heilbrigðiseftirlit, liðveislu og ferðaþjónustu, refa- og minkaeyðingu og vatns- og fráveitur.

Tafla 39: Niðurstaða fjölkostalíkans.

Verkefni	Íbúafjöldi	Aldur	Starfsreynsla	Aðalfulltrúi	Sveitarstjóri	F-gildi
Afrétta- og fjallskilamál	0,207(0,28)	-1,267(0,04)**	0,011(0,81)	0,371(0,45)	-0,106(0,92)	1,98
Áhaldahús/verktakar	-0,329(0,07)*	-0,051(0,91)	-0,049(0,22)	0,025(0,96)	-0,629(0,45)	0,97
Almannavarnir	0,449(0,05)*	-0,195(0,86)	0,039(0,42)	-1,030(0,29)	-1,512(0,20)	2,07
Atvinnuráðgjöf	0,038(0,84)	0,164(0,79)	0,089(0,16)	-0,154(0,79)	34,574(0,00)***	856,32
Barnaverndarnefndir	0,024(0,91)	-0,200(0,71)	0,008(0,81)	-0,954(0,14)	-1,068(0,15)	0,59
Dagvistun barna	-0,163(0,36)	0,549(0,27)	-0,049(0,13)	0,499(0,35)	-35,082(0,00)***	976,49
Dvalarheimili	-0,017(0,92)	0,024(0,97)	-0,044(0,26)	0,185(0,74)	-1,038(0,19)	0,79
Dvalarheimili aldraðra	-0,039(0,84)	-0,152(0,79)	-0,033(0,41)	0,744(0,21)	-0,801(0,33)	0,69
Félags- og skólaþjónusta	-0,544(0,06)*	1,051(0,04)**	-0,073(0,02)**	-0,186(0,73)	-1,425(0,07)*	2,32
Félagsheimili	-0,017(0,93)	0,120(0,83)	-0,088(0,02)**	0,163(0,78)	-0,221(0,80)	1,18
Félagsleg þjónusta	-0,243(0,17)	0,057(0,93)	-0,084(0,01)**	-0,085(0,89)	-1,267(0,13)	2,07
Félagslegar leiguíbúðir	-0,122(0,46)	-0,239(0,64)	-0,099(0,01)**	0,050(0,93)	-1,795(0,08)*	2,77
Félagsmiðstöðvar	-0,453(0,02)**	-0,259(0,61)	-0,098(0,07)*	0,458(0,38)	-1,839(0,09)*	2,51
Félagsstarf aldraðra	-0,375(0,07)*	-0,734(0,25)	-0,069(0,11)	0,690(0,34)	-1,894(0,10)*	2,65
Forðagæsla	0,261(0,16)	-0,182(0,70)	-0,005(0,89)	-0,178(0,76)	-0,719(0,45)	0,65
Framhaldsskóli	0,094(0,64)	0,291(0,56)	0,000(1,00)	-0,136(0,79)	-0,819(0,27)	0,32
Gáma- og flokkunarstöðvar	0,171(0,32)	-0,174(0,71)	-0,039(0,34)	0,378(0,52)	-1,576(0,14)	1,12

Grunnskólar	-0,120(0,47)	0,340(0,51)	-0,061(0,07)*	0,658(0,18)	-35,831(0,00)***	969,13
Hafnir	0,315(0,05)**	0,156(0,77)	0,010(0,75)	-0,108(0,86)	-1,058(0,19)	1,42
Heilbrigðiseftirlit	0,494(0,02)**	0,099(0,88)	0,117(0,05)*	-0,041(0,95)	34,102(0,00)***	673,39
Íþróttta- og æskulýðsmál	-0,050(0,80)	0,410(0,50)	-0,058(0,04)**	-0,044(0,94)	-2,199(0,02)**	1,78
Liðveisla og ferðabjónusta	-0,411(0,07)*	-0,093(0,87)	-0,053(0,18)	-0,391(0,50)	-1,869(0,01)**	2,43
Málefni fatlaðra	0,079(0,67)	-0,853(0,11)	0,037(0,36)	-0,305(0,59)	-0,615(0,51)	0,75
Markaðsmál	0,137(0,53)	0,620(0,14)	-0,013(0,73)	-0,416(0,42)	-0,416(0,58)	0,78
Menningarsamningur	0,785(0,02)**	-0,193(0,74)	0,084(0,18)	-0,032(0,96)	-0,230(0,88)	1,45
Ráðgjafabjónusta	0,367(0,12)	0,079(0,89)	0,047(0,44)	-0,497(0,46)	0,076(0,95)	0,8
Refa- og minkaeyðing	0,521(0,01)**	0,075(0,89)	-0,009(0,81)	0,574(0,35)	-0,674(0,24)	2,5
Rekstur eignasjóðs	-0,137(0,55)	0,507(0,29)	-0,037(0,26)	-0,175(0,75)	-0,026(0,98)	0,52
Rekstur safna	0,026(0,91)	0,419(0,47)	-0,063(0,10)	-0,304(0,62)	0,572(0,54)	0,8
Símenntun	0,595(0,05)*	0,328(0,75)	0,001(0,99)	-0,239(0,79)	-0,170(0,90)	0,93
Skipulags- og byggingafulltr	0,019(0,93)	0,588(0,27)	-0,026(0,38)	-0,345(0,56)	-1,730(0,03)**	0,96
Slökkvilið	0,139(0,72)	0,332(0,85)	-0,034(0,46)	0,689(0,51)	0,824(0,50)	0,21
Sorphirða	0,060(0,76)	0,519(0,39)	-0,047(0,19)	-1,111(0,10)	-0,824(0,32)	1,06
Bjónustuíbúðir aldraðra	-0,108(0,53)	0,024(0,96)	-0,075(0,05)**	0,510(0,31)	-1,058(0,26)	1,31
Tónlistarskóli	-0,218(0,31)	-0,448(0,34)	-0,091(0,05)**	0,424(0,53)	-1,232(0,26)	1,86
Útboð verkl. framkvæmda	0,071(0,69)	0,084(0,84)	-0,063(0,06)*	0,247(0,64)	-1,825(0,02)**	2,29
Vatns- og fráveitur	0,150(0,38)	-0,133(0,82)	-0,104(0,01)**	0,164(0,77)	-0,954(0,23)	3,41

Athugasemdir: Innan sviga er að finna p-gildi. Stjórnun merking er fyrir p-gildi: Þrjár stjórnur fyrir p-gildi lægri en 0,01, tvær stjórnur á bilinu 0,01-0,05 og ein stjarna á bilinu 0,05-0,1. F-gildið stendur fyrir próf heildarstyrkleika líkansins. Líkanið hefur góðan heildarskýringarkraft ef F-gildið er hærra en 2,37. Það er slæmt fyrir niðurstöður mats þessarar skýrslu því hér er vonast eftir því að þessir þættir hafi ekki áhrif á meðaltöl skoðanakönnunarinnar.

12.5 ÍTAREFNI VEFKÖNNUNAR UM BETRI EÐA VERRI ÞJÓNUSTU Í KJÖLFAR SAMEININGA

Hér eru svör við opinni spurningu þar sem fólk var hvatt til að bæta einhverjum athugasemdum við að lokum.

Neikvæðar athugasemdir í garð sameiningar:

1. Er ekki ánægð með þessa sameiningu
2. Stærra sveitarfélagið sem var, tekur of lítið tillit til þess minna.
3. Hvar er sveitastjórnarfolk, nefndir og ráð sem kosin voru sem fulltrúar fólksins ?
4. Þjónusta áhaldahúss við íbúa hefur versnað verulega
5. Bý á Reyðarfirði, verst af öllu er að hafa ekki sundlaug
6. Fundargerðir á vef Norðurbings eru eru lélegar og stjórnsýslan alltof lokuð auk þess sem orð eins og "Bæjarstjórn" og "Bæjarráð" eru góð dæmi um vitleysuna og minnimáttar-kenndina sem virðist þjaka ráðamenn.
7. Fyrstra stjórn nýs sveitarfélags klúðraði alveg stemmingu fyrir sameiningu.
8. Bæjarfélagið virðist stefna að því að koma allri þjónustu á einn stað Reyðarfjörð, eða það sama og þeir gagnrýna ríkið fyrir að allar stofnanir séu í Reykjavík.
9. Forkastanlegt að sveitarfélagið skuli hafna barnafjölskyldum á Húsavík á þann hátt að taka ekki inn börn í leikskóla á þeim forsendum að nauðsynlegt sé að "halda lausum plássum" ef barnafjölskyldur skyldu vilja flytja til Húsavíkur! Þetta er ekki ásættanleg framkoma við íbúa Húsavíkur/Norðurbings og þarfnast endurskoðunar.
10. Duglausir sveitarstjórnamenn (oddvitar listanna) sem hafa enga framtíðarsýn fyrir Fjarðabyggð hugsa fyrst og fremst um þann stað sem þeir búa í/á og tala nú ekki um ef þeir/þeirra geta haft eitthvað út úr hlutunum þá hika þeir ekki við að hygla sínum.
11. Vatnsveitumál eru t.d. í algjörum ólestri á Fáskrúðsfirði. Stundum fær maður það á tilfinninguna eins og bæjarstjórn Fjarðabyggðar myndi gleðjast mjög ef byggð á Fáskrúðsfirði yrði lögð niður.

12. Bæjarstjórn og Bæjarráð þurfa að vinna eins og Fjarðabyggð sé eitt sveitafélag ekki margar einingar.
13. Ég og við eigum enga samleið með íbúum austan Jökulsár á Fjöllum..!
14. Yfirstjórn sveitarfélags hefur aukist. Tengingu við samfélagið vantar. Ákvarðanir teknar án samráðs við samfélagið. Sveitarfélagið er stórt og vantar að kjörnir fulltrúar hafi sett sig inn í málefni staða sem þeir eru ekki frá. Ekki eru fulltrúar frá öllum þéttbýliskjörnum inni í nefndum. Stjórnsýslulýðræði er en ekki íbúalýðræði. Vantar að áætlanir séu kynntar eða upplýstar.
15. Þjónusta hefur almennt versnað.
16. Mér finnst liðveislan hafa minnkað fyrir fatlaða einstaklinga, minnkaðir tímar fyrir börn og fullorðna sem þurfa á þessum liðveislu tímum að halda.
17. Það er allt of mikið einblínt á að efla miðsvæði svo sem Reyðarfjörð og hin bæjarfélög eiga það til að gleymast!
18. Skorin niður aðstoð við fatlaða eins og liðveisla og fleira. Skorið niður til skólamála.
19. Þjó í stærsta sveitarfélaginu þannig að lítið breyttist annað en fjármagn sogast á minni svæðin. Sveitarfélögin voru líka áður með sameiginlega þjónustu.
20. Ég tel þær breytingar sem orðið hafa, hafi ekkert með sameininguna gera, bara eðlileg þróun það sem hefur orðið til batnaðar, það sem hefur versnað líklega vegna fjárskorts og ekki nægjanleg yfirsýn sveitastjórnarmanna, og skyldleiki þeirra og vinatengsl, áherslur því mjög líkar á verkefnin.
21. Lokun Grunnskóla á Kópaskeri gjörbreytti búsetugæðum.
22. Sameiningin hefur mistekist.
23. Mér finnst núverandi bæjastjórn gleyma okkur hér í austurbænum finnst eins og öllu þurfi að vera stjórnað frá einum stað, mikil vonbrigði með sameiningu Fjallabyggðar. Og ekki eru til bóta síðustu aðgerðir bæjarstjórnar og alls ekki til að þjappa saman fólkinu í samfélögunum að hreinsa út úr bæjarskrifstofunni í öðru sveitafélaginu, segja 4 starfsmönnum upp á skrifstofunni Ólafsfjarðarmegin í krafti skipulagsbreytinga og færa öðrum störfin þeirra á silfurfati. Síðan að selja Áhaldahúsið í Ólafsfirði og flytja alla vinnu til Siglufjarðar. Og ein aðal ástæðan fyrir samdrættinum er að það þarf að spara af því að við erum búin með peningana sem fengust fyrir sölu á Hitaveitu Ólafsfjarðar og mér er spurn í hvað fóru þessir peningar, launin hjá starfsfólkinu á skrifstofunni í Ólafsfirði allavega virðist þessari 7 á móti 2 bæjarstjórn meira í mun að skera niður í öðru sveitafélaginu.
24. Skólamál eru til háborinnar skammar, að reka 3 skóla er ekki boðlegt og illa farið með auranna !! Legg til að Ólafsfirðingar og Siglufirðingar stundi sína skólagöngu í sínum bæjarhluta og að horfið verði frá þessu bulli að senda börn með rútu á milli eins og við búum á einhverjum sveitabæ! Því eitthvað hlýtur þetta að kosta að ekki sé nú minnst á öryggi barna okkar í þessum rútuferðum á milli í allskonar veðrum.
25. Best væri ef hægt væri að slíta þessari meintu sameiningu, sem er auðvitað ekkert annað en yfirtaka.
26. Finnst ekki um sameiningu vera að ræða heldur yfirtöku þegar öll þjónusta færast yfir í annað sveitarfélag og störf og fyrirtæki á hinum staðnum eru lögð niður.
27. Sameining algjört bull.
28. Ólafsfjarðarbær hefur komið mjög illa úr þessu finnst mér. Þó ég sé ungur þá finnst mér framtíðin bara vera Siglufjörður og að göngin hafi opnað til að ferðamenn komist til Siglufjarðar. Eina sem Ólafsfirðingar finnst mér hafa grætt á þessu er fótboltinn.

29. Uppsagnir allar átt sér stað Ólafsfjarðarmegin, lokanir á þjónustuaðstæðum, lokun á bæjarskrifstofu allar Ólafsfjarðarmegin einnig, niðurskurður eingöngu þar líka.
30. Mikill munur þjónustu, lakari í dreifbýli en þéttbýli
31. Útboð verklegra framkvæmda: seinasta útboð á slætti í Borgarbyggð var ekki boðin út en samt skipt yfir á annað fyrirtæki. Spurning hvort það sé yfir höfuð löglegt?
32. Átta mig ekki á hvort breytingar voru eitthvað sérstakar vegna sameiningar. Það hafa orðið miklar breytingar í mörgum málum en hvort það er vegna sameiningar er ég ekki viss.
33. Ég bý í engu sveitarfélaganna og sleppti því að svara spurningunum.
34. Varðandi fráveitur hefur það batnað til muna en er allt of dýrt.
35. Of margir grunnskólar í sveitarfélaginu, þar sem vegakerfi hefur batnað frá því sem áður var, þó það megi bæta það meira. Skrifstofa Borgarbyggðar á að vera á einum stað, sparar rekstrarkostnað. Götuljós innan bæjar, kveikt í skammdeginu.
36. Refa og minkaeyðing eru í fáránlegum farvegi. Bæta verður úr hratt og skipulega. Vantar að kjörnir fulltrúar sveitarfélagsins hugsi í stærra samhengi og stórt. Framtíðarhugsun í stærra samhengi en við budduna.
37. Ekki hægt að fullyrða að breytingar hafi orðið við sameiningu eða hvort þær hefðu orðið án hennar.
38. Leiðin að ákvarðanatöku hefur lengst til muna. Allt tekur lengri tíma. Þjónusta við íbúana varð ópersónulegri.
39. Breytingar til batnaðar má í fæstum tilvikum rekja til sameiningar, en breytingar til hins verra til sameiningar, sbr. skólamál.
40. Þarf nauðsynlega að skoða forgangsöröðun á úthlutun á húsnæði Dvalarheimilis Hvamms.
41. Breytingar sem hafa orðið hafa ekki eingöngu orðið vegna sameiningar, aðrir þættir spila þar inn í.
42. Við erum í minna sveitafélaginu og það er bara skorið niður okkar megin þannig að staðan í dag er að það er ekkert hér og við sjáum eftir því á hverjum degi að hafa sameinast Þórshafningum, þeir fengu peninga sveitafélagsins okkar og eina sem við fengum var ruslið þeirra, því var keyrt í heimabæinn okkar.
43. Loforð sem gefin voru við sameiningu hafa flest öll verið svikin.
44. Betra var að búa í gamla sveitafélaginu að öllu leyti.
45. Eina sem hefur gerst hjá Langanesbyggð eftir sameiningu er að Þórshöfn hefur hirt allan pening til sín og svo ætla þeir að breyta Bakkafirði í ruslahaug. Þetta er það versta sem komið hefur fyrir þetta sveitarfélag síðan að presturinn var ráðinn. Takk fyrir
46. Sá stóri étur þann litla.
47. Best að mínu mati að taka aftur upp gamla Skeggjastaðahrepp og gera síðan samninga við nærliggjandi sveitarfélög um samstarf.
48. Engar breytingar á stærri staðnum en á minni staðnum var þjónustan skorin niður og ætlast til að íbúar sækja hana á stærri staðinn sem býr til leiðinda mórál á milli þorpanna. Einnig eru sorpmál að eyðileggja samband þorpanna, verið að valta yfir minni staðinn í sambandi við deiliskipulag.
49. Sameining ekki náð því markmiði sem ættlast var til og íbúar gamla Skeggjastaðahrepps sækja alla þjónustu til Vopnafjarðahrepps í stað þess að sækja hana til Þórshafnar.
50. Áhugi sveitastjórnar einskorðast við þann litla byggðarkjarna sem Laugar eru. Viðhorf fólks þar til sveita utan Laugasvæðis er skemmandi fyrir sveitarfélagið.
51. Sveitarfélagið er klofið og sýn íbúa austan Fljótshéiðar þröng.

52. Engir peningar urðu til við sameininguna, en fjölmargt hefur orðið dýrara. Það alvarlegasta er að stór hluti íbúanna upplifir sig meira afskiptan en áður, líður verr.
53. Bakkfirðingar eru í tilvistarkreppu og verða mjög neikvæðir í þessari könnun.
54. Sameining sveitarfélagsins virðist hafa haft þau áhrif að ekkert megi gera í einum hluta sveitarfélagsins, nema það sé sé einnig gert í öðrum hlutum og engin eining virðist um að styrkja þéttbýlis- og þjónustukjarna sveitarfélagsins, nema þó síður væri. Skólamál eru í ólestri þar sem enginn virðist geta tekið almennilega faglega stjórnunarlega ákvörðun um rekstur skóla sveitarfélagsins, af hræðslu við að styggja íbúa einhversstaðar.
55. Tek það fram að ýmis þjónusta var góð fyrir sameiningu.
56. Þegar annað sveitarfélagið hefur bara 40 prósentu atkvæðisrétt hallar mjög mikið á okkar hlut, stjórnsýsla og þjónusta að miklum hluta flutt frá okkur.
57. Mér þykir vegagerðinni á svæðinu hafa hrakað mikið eftir sameininguna!!
58. Þeir kjörnu fulltrúar sem ég hef haft tækifæri á að tala við (við sérstakt tilefni sem ég skapaði mér) hafa ekki hugmynd um hvar hver og einn bær er innan sveitarfélagsins og það finnst mér mjög slæmt, svo vægt sé til orða tekið. Mér finnst það einnig mjög áberandi hve jaðarbyggðirnar gleymast við sameiningu í stærra sveitarfélag. Við í dreifbýlinu - sveitunum - höfum ekki tækifæri á að flokka sorp og allt stefnir í að pósthjónustan verði verri. Þá vil ég nefna gsm samband sem öllum finnst sjálfsagt að hafa a.m.k. á heimili sínu, en því er ekki til að dreifa alls staðar í Þverárhlíð.
59. Í sveitarfélaginu Þingeyjasveit, eru skólamálin verst þar hefur ekkert verið gert eftir sameiningu og er þetta mikill fjárhagslegur baggi á sveitarfélaginu. Sveitarfélagið virðist með engu móti geta tekist á við að sameina skóla á svæðinu og er þar hver höndin uppá móti annarri í þeirri endalausni umræðu. Málefni aldraðra eru auðvitað til skammar því einu möguleikar aldraðra í Þingeyjasveit eru að leita skjóls í öðrum sveitarfélögum þegar fólk getur ekki verið heima vegna sinna aðstæðna. Þjónustuíbúðir fyrir aldraða eru ekki til og málefni aldraðra í algerum ólestri.
60. Er ekki með börn í skóla og ekki reynt mikið á þjónustu sveitarfélagsins í mínu tilfelli.
61. Nú tæplega tveimur kjörtímabilum eftir sameiningu er svo komið að íbúum Ólafsfjarðar þykir þeir eiga í vök að verjast og stöðugt sé stefnt með meira af þjónustu sveitarfélagsins á Siglufjörð. Jafnræðis sé ekki gætt. Lítið sé um að íbúar Siglufjarðar þurfi að sækja þjónustu til Ólafsfjarðar nema hluti grunnskólabarna. Nú heyrast raddir um enn frekari breytingar í þessa átt í stjórnsýslunni og þjónustumiðstöð.
62. Margt af því sem hefur versnað hefur gert það af öðrum orsökum en sameiningunni, s.s. hruninu 2008. En mér finnst í grunninn ekki æskilegt að dreifbýlissveitarfélag eigi að sameinast þéttbýlissveitarfélagi, báðir aðilar tapa á því og mér finnst Borgarnes bera skarðan hlut frá borði eftir síðustu sameiningu og myndi ekki samþykkja hana í dag.
63. Hið velviljaða afskiptaleysi yfirstjórnar hefur vaxið svo sem eðlilegt er við sameiningu og þéttbýlið Borgarnes er hið eiginlega sveitarfélag enda segir nafnið á hinu nýja sveitarfélagi það sem segja þarf...
64. Sameining "gömlu" Fjarðabyggðar var ekki nógu langt kominn þegar ráðist var í sameiningu Fjarðabyggðar, Austurbyggðar, Fáskrúðsfjarðarhrepps og Mjóafjarðar. Það er fyrst núna 15 árum eftir að þeirri sameiningu lauk að manni finnst þeirri sameiningu lokið.
65. Ólafsfirðingar telja sig þurfa að fá alltaf jafn mikið ef eitthvað er gert á Siglufirði að sögn þeirra sem best þekkja.
66. Afturför samfélagsins áberandi - engar verklegar framkvæmdir - félagsleg deyfð - deyjandi samfélag -uppgjöf - áhugaleysi sveitarstjórnar á þessu svæði er algjör - engin

sátt vegna niðurlagningar skólans og leikskólans á Kópaskeri sem flæmdi dugnaðarfólk í burtu - atgerfisflótti staðreynd sem sér ekki fyrir endann á - sorglegt en satt!

67. Eilífur niðurskurður.

68. Finnst alveg mega vera líka líf í Ólafsfirði, það þarf ekki að flytja allt á Siglufjörð, það er ekkert að gera Ólafsfirði gott. Finnst mjög mjög asnalegt að maður þurfi að fara út fyrir heimabæinn þegar að maður er veikur til þess að ná sér í lyf, eða redda sér fari fyrir þau. Ekki hægt að fara til sýslumanns þegar að manni sýnist. Það er margt sem væri fínt að hafa hérna ennþá. Það þarf ekki að flytja allt á Siglufjörð, maður bara bíður eftir því að húsin verði flutt þangað líka ;)

69. Siglufjörður & Ólafsfjörður sameinuðust EKKI. Siglufjörður yfirtók Ólafsfjörð. Finnst ferlega slæm þjónusta hérna megin (ÓL) þó svo að göngin séu tekur samt langan tíma að keyra til sýslumanns, apótek & fleira. Sameining skólanna algjört rugl.... rúnta með börnin okkar til og frá get ekki ímyndað mér neinn sparnað. Það er ótrúlegt hvað það er lengra fyrir Siglufirðinga að keyra og ná í eitthvað í Ólafsfjörð, heldur en fyrir okkur að fara yfir. Ég er stórhneyksluð á sölu áhaldahússins og það til manns sem lifað hefur á styrkjum og endalaust fer á hausinn tala nú ekki um að það var aldrei auglýst til sölu.... ó ég man það núna það er verið að gefa honum það. Og svo að selja öll tæki og tól bæjarins og segja upp mönnum í áhaldahúsinu. Hvað er ódýrara að kaupa vinnu frá verktökum fyrir smotteri??? Já auðvitað, það er ekki gert það er allt látið drabbast hér niður meðan að það er þússað til á Siglufirði. Það er ekki hægt að keyra um göturnar hérna fyrir holum....það þarf ekkert að gera við það. Girðingin á barnaheimilinu fór illa í vetur vegna snjóá það liggur ekkert á að gera við það hvað þá að hafa mokað í vetur nei það er verið að spara. Já og hvar er bæjarverkstjórninn??? Hann sést aldrei á götum Ólafsfjarðar. Já ég sagði nei ég vildi ekki sameiningu hvað þá yfirtöku. Gæti gert langa ritgerð um ókostina.

70. Þarf að sækja alla þjónustu sveitafélagsins til Siglufjarðar og það fer klukkutími í svo-leiðis ferð sem tók 10 mínútur áður. Hér er ekki hægt að fá lyf lengur nema sækja þau á Siglufjörð eða Dalvík. Það er ekki hægt að sækja þjónustu í Áhaldahúsið á staðnum, búið að selja það.

71. Nafngiftin mjög slæm, Húsavík er í Suður Þingeyjarsýslu.... ég er ekki Norður Þingeyingur....

72. Ég er mest hrædd um að þjónusta minnki annarstaðar og færist öll til Húsavíkur, sem er ekki gott fyrir þá sem ekki búa á Húsavík.

73. Bý á jaðarsvæði og þjónustan hefur versnað til muna. Ekkert fæst nema með einkennilega mikilli baráttu.

74. Tækifæri til hagræðingar og sameiningar hafa ekki verið nýtt. Í sveitarstjórn sitja tómar lyddur.

Jákvæðar athugasemdir í garð sameiningar:

1. Sameina sveitarfélögin eins og kjördæmin líta út í dag.
2. Stærri eining er öflugri til að sinna öllum þjónustupáttum sem lögbundin er.
3. Sameining sveitarfélaga styrkir að mörgu leyti og eflir þjónustustig svæða, dæmi um mál sem auðveldar er að sinna í gegnum stærri sveitarfélög eru barnaverndarmál og forðagæslumál, dæmi um mál þar sem hægt er að ná fram hagræðingu eru sorphirða, skólamál og ýmis félagsþjónusta, Hinsvegar verða til færri sæti skipuð forystufólki og á því tapa jaðarsvæði. Þau hafa ekki fulltrúa sem beita sér jafnhart og áður í málefnum skóla,

snjómokstri, viðhaldi félagsheimila, málefnum sem þarf að eiga við ríkið, s.s. refa- og minkaeyðingu, samgöngubótum (rykbindingu malarvega) og fleira.

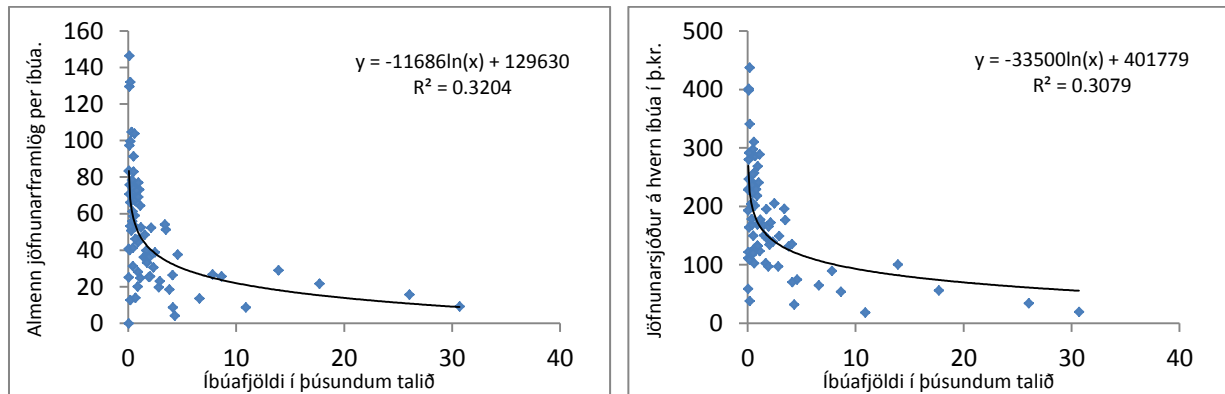
4. Sameiningin hefur að flestu leiti verið til framdráttar. Suma þjónustu nota ég ekki og er því ekki dómbær á. Þar er byggt á sögnum annarra. Vil koma á framfæri að snjómokstur hefur verið til fyrirmyndar síðustu árin í þessu fái skipti sem þurfti.
5. Sameining sveitarfélaga er komin til vegna fækkunar á landsbyggðinni og kemur ekki í staðinn fyrir hin öflugu samfélög fyrri tíma.

Hlutlaus í garð sameiningar

1. Tel ástæðulaust að telja það upp.
2. Þessi könnun
3. Liðveisla og ferðapjónusta eiga engan vegin saman í sömu spurningu.
4. Í Borgarnesi vantar mun fleiri litlar þjónustuþúðir til sölu eða leigu, miðsvæðis í bænum, fyrir eldri borgara.
5. Lítil breyting varð við sameiningu Saurbæjar og Dalabyggðar, aðalbreytingin varð við tilkomu Dalabyggðar í upphafi.
6. Meiri hlutinn af ofangreindum atriðum skipta mig ekki máli
7. Breytingar á dvalarheimili og heilbrigðiseftirliti eru nú varla tilkomnar vegna sameiningar sveitarfélaga.
8. ja, ég get því miður ekki tekið afstöðu í könnuninni, þar sem hún á ekki við um Skordælinga ;)
9. Flutti í sveitarfélagið eftir sameiningu og hef því ekki samanburðarreynslu af sveitarfélaginu fyrir og eftir sameiningu.
10. Hef ekki forsendur til að leggja mat á þessa þætti þar sem ég bjó ekki á svæðinu fyrir sameiningu
11. Íbúar mættu vera duglegri að ræða við sveitarstjórnar og nefndar fólk í stað þess að tuða úti í horni
12. Þegar sveitarfélög sameinast er lang best að sameina í þá átt sem þjónusta er sótt, og sameinast þá við það sveitarfélag sem veitt hefur þjónustuna með samningin þar um, ekki í þá átt sem aldrei er sótt þjónusta.
13. Ég á erfitt með að svara spurningunum hér að ofan þar sem þessi þjónusta hefði breyst eða ekki hvort sem um sameiningu hefði verið að ræða eða ekki í mínu sveitarfélagi.
14. Vantar alveg um samgöngur.
15. Ég bjó ekki í Fjarðabyggð fyrir sameiningu þannig að ég get ekki metið áhrifin.
16. Læknapjónusta, apótek og bankamál eru til háborinnar skammar hér á þessum stað.
17. Hef ekki þekkingu á nærri öllum atriðum hér að ofan. Hvort sameiningin er viðmið þess sem mér finnst er ekki alveg skýrt í huganum. Merki bara út frá því sem mér finnst í dag, hvort sem það hefur eitthvað með sameininguna að gera. Mitt mat er meira byggt á því, sem hefur verið að gerast undanfarin ár.
18. Er ekki dómbær á neitt af þessu því ég bjó ekki á svæðinu fyrir sameiningu.
19. Vantar sorphirðu lífræns sorps, moltugerð.
20. Vantar aðra verslun miðsvæðis t.d. Bónus, Kost eða Krónuna svo við þurfum ekki að sitja undir samkaupaeinokuninni!!

12.6 JÖFNUNARSJÓÐUR

Eðli Jöfnunarsjóðs er að jafna rekstrarforsendur sveitarfélaga eða eins og stendur í 8 gr. sveitarstjórnarlaga (nr. 4/1995) „*Hlutverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga er að jafna mismunandi útgjaldaþörf og skatttekjur sveitarfélaga með framlögum úr sjóðnum*”



Mynd 56: Tekjur sveitarfélaga vegna Jöfnunarsjóðs bornar saman við heildaríbúafjölda þeirra.

Til hægri er heildarframlag Jöfnunarsjóðs á hvern íbúa en til vinstri er eingöngu almenn jöfnunarframlög. Tölur í þúsundum.

Gögn Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Það er því eðlilegt að fámennari sveitarfélög eigi meiri möguleika á að fá framlög úr sjóðnum heldur en þau fjölmennari – þ.e. framlög reiknuð á hvern íbúa (Mynd 56). Þetta sést m.a. á því að í 11. gr. segir um sérstök framlög að „*til kostnaðarsamra stofnframkvæmda hjá sveitarfélögum með innan við 2.000 íbúa, allt að 10,5% af tekjum sjóðsins*“. Einnig segir í 12. gr. „*Útgjaldajöfnunarframlögum skal varið til að mæta mismunandi útgjaldaþörf sveitarfélaga á grundvelli stærðarhagkvæmni og tekna þeirra, að teknu tilliti til þeirra þátta sem áhrif hafa á útgjaldaþörf, svo sem íbúafjölda, fjarlægða, skólaaksturs úr dreifbýli o.fl.*“ Á þessu má sjá að fámennari sveitarfélög njóta ákveðinnar forgjafar þegar til úthlutunnar kemur úr Jöfnunarsjóði sem myndin hér að ofan ber glögglega með sér.

12.7 VEFKÖNNUN UM SAMEININGAR OG SAMSTARFSVILJA SVEITARSTJÓRNARMANNA

Í þessari könnun leitum við eftir viðhorfum sveitarstjórnarmanna til samstarfs á milli sveitarfélaga. Könnunin er á engan hátt rekjanleg til svarenda.

Bakgrunnsspurningar

Hvað hefur þú unnið mörg ár í sveitarstjórnarmálum?

Hver er aldur þinn?

Yngri en 40 ára	☐
40 - 60 ára	☐
61 árs og eldri	☒

Hvað eru margir íbúar í heimasveitarfélagi þínu?

Allt að 500 íbúar	☐
501 til 1.000 íbúar	☐
1.001 til 2.000 íbúar	☐
2.001 til 3.000 íbúar	☐
Fleiri en 3.000 íbúar	☐

Ertu aðalfulltrúi eða varamaður?

Aðalmaður	☐
Varamaður	☐
Á ekki við	☐

Hversu sammála eða ósammála ertu eftirfarandi fullyrðingum

Sveitarfélögin á Vesturlandi ættu að leitast eftir frekari sameiningum en þegar hafa orðið

Mjög sammála	☐
Frekar sammála	☐
Hvorki sammála né ósammála	☐
Frekar ósammála	☐
Mjög ósammála	☐

Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að auka samstarf sín á milli frekar en að sameinast

Mjög sammála	☐
Frekar sammála	☐
Hvorki sammála né ósammála	☐
Frekar ósammála	☐
Mjög ósammála	☐

Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að draga úr samstarfi sín í milli og hætta að hugleiða sameiningar

Mjög sammála	☐
Frekar sammála	☐
Hvorki sammála né ósammála	☐
Frekar ósammála	☐
Mjög ósammála	☐

Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að vera í samstarfi með öllum sveitarfélögum á Vesturlandi í sem flestum málum

Mjög sammála	☐
Frekar sammála	☐
Hvorki sammála né ósammála	☐
Frekar ósammála	☐
Mjög ósammála	☐

Sveitarfélög á Vesturlandi ættu að stefna að því að eiga eingöngu í samstarfi við nágrannasveitarfélög sín í sem flestum málum

Mjög sammála	☐
Frekar sammála	☐
Hvorki sammála né ósammála	☐
Frekar ósammála	☐
Mjög ósammála	☐

Að hvaða marki (eða hve miklu eða litlu leyti) myndir þú vilja samstarf þíns sveitarfélags í eftirtöldum verkefnum?

	Ekkert samstarf	Samstarf við nágrannasveitarfélög eingöngu	Samstarf við sveitarfélög Vesturlandi	Öll á
Framhaldsskóli	☐	☐	☐	
Dvalarheimili	☐	☐	☐	
Atvinnuráðgjöf	☐	☐	☐	
Félagsstarf aldraðra	☐	☐	☐	
Málefni fatlaðra	☐	☐	☐	
Liðveisla og ferðaþjónusta	☐	☐	☐	
Íþrótt- og æskulýðsmál	☐	☐	☐	
Slökkvilið	☐	☐	☐	
Gáma- og flokkunarstöðvar	☐	☐	☐	
Tónlistarskóli	☐	☐	☐	
Hafnir	☐	☐	☐	
Sorphirða	☐	☐	☐	
Rekstur safna	☐	☐	☐	
Barnaverndarnefndir	☐	☐	☐	
Dagvistun barna	☐	☐	☐	
Grunnskólar	☐	☐	☐	
Forðagæsla	☐	☐	☐	
Dvalarheimili aldraðra	☐	☐	☐	
Skipulags- og byggingarfulltrúi	☐	☐	☐	
Félags- og skólaþjónusta	☐	☐	☐	
Markaðsmál	☐	☐	☐	
Heilbrigðiseftirlit	☐	☐	☐	

13 HEIMILDASKRÁ

- Andrews, M., Duncombe, W., & Yinger, J. (2002). Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus? *Economics of Education Review*, 21(3), 245-262.
- Ágúst Einarsson. (2007). *Rekstrarhagfræði*. Reykjavík: Mál og menning.
- Árbók sveitarfélaga 2004. (2004). Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Árbók sveitarfélaga 2011. (2011). Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Árbók sveitarfélaga 2013. (2013). Reykjavík: Samband íslenskra sveitarfélaga.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010a). The staying power of the Norwegian periphery. In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 80-100). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Baldersheim, H., & Rose, L. E. (2010b). Territorial choice: Rescaling governance in European states. In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 1-20). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Blesse, S., & Baskaran, T. (2013). Do municipal mergers result in scale economies? Evidence from a German federal state. *Discussion Papers, Center for European Governance and Economic Development Research*, 176, 1-46.
- Blom-Hansen, J. (2010). Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51-73. doi: 10.1111/j.1467-9477.2009.00239.x
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2011). Scale effects in local government? evidence from local government amalgamations in Denmark. *Unpublished paper presented at the XX NORKOM conference, November 2011, Gothenburg, Sweden*.
- Bottasso, A., & Conti, M. (2009). Scale economies, technology and technical change in the water industry: Evidence from the English water only sector. *Regional Science and Urban Economics*, 39(2), 138-147.
- Breyting á sveitarfélagaskipan á Íslandi frá 1950. (25.04.2012). Skoðað 16. ágúst 2012, slóð <http://www.samband.is/verkefning/skipulags--og-byggsdamal/sameining-sveitarfelaga/>
- Burridge, M. (2008). Scale and efficiency in the provision of local government services. *International Journal of Business Performance Management*, 10(1), 9.
- Byrnes, J., & Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4), 391 - 414.
- Dahl, R. A. (1967). The city in the future of democracy. *The American Political Science Review*, 61(4), 17.
- Danmarks kommuner - kommunereformer. Skoðað 16. janúar 2014, slóð http://no.wikipedia.org/wiki/Danmarks_kommuner
- Dollery, B., Byrnes, J., & Crase, L. (2007). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. *Economic Analysis and Policy*, 37(1), 14.
- Dollery, B., Crase, L., & Johnson, A. (2006). Australian Local Government Economics *The Economic Record, The Economic Society of Australia*. Sidney: UNSW Press.
- Duncombe, W., Miner, J., & Ruggiero, J. (1995). Potential cost savings from school district consolidation: A case study of New York. *Economics of Education Review*, 14(3), 265-284.
- Dur, R., & Staal, K. (2008). Local public good provision, municipal consolidation, and national transfers. *Regional Science and Urban Economics*, 38(2), 160-173.
- Finlands kommuner - historie. Skoðað 16. janúar 2014, slóð http://no.wikipedia.org/wiki/Finlands_kommuner#Historie
- Fox, W. F., & Gurley, T. (2006). Will Consolidation Improve Sub-National Governments? *World Bank Policy Research Working Paper*, 3913, 1-45.
- Given, R. S. (1996). Economies of scale and scope as an explanation of merger and output diversification activities in the health maintenance organization industry. *Journal of Health Economics*, 15(6), 685-713.

- Grétar Þór Eypórsson. (1998). *Kommunindelningarspolitik i Island: staten, kommunerna och folket om kommunsammanslagningar*. (Ph.D.), Háskólinn í Gautaborg, Gautaborg.
- Grétar Þór Eypórsson & Sveinn Arnarson. (2012). *Sveitarstjórnarmál í brennidepli: Staða sveitarstjórnarstigsins, verkefni, skipan, íbúalýðræði og áhrif efnahagshrunsins*: Háskólinn á Akureyri.
- Grétar Þór Eypórsson & Hjalti Jóhannesson. (2002). *Sameining sveitarfélaga: Áhrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum*. Akureyri: Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri.
- Guðmundur Jónsson & Magnús Magnússon. (1997). *Hagskinna*. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2001). *Staðbundin stjórnarmál*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hanes, N., Wikström, M., & Wångmar, E. (2012). Municipal Preferences for State-imposed Amalgamations: An Empirical Study Based on the Swedish Municipal Reform of 1952. *Urban Studies*, 49(12), 2733-2750.
- Henderson, J. V. (1974). The sizes and types of cities. *The American Economic Review*, 64(4), 640-656.
- The Highland Council. (2006). Skoðað 25. mars 2014, slóð <http://www.highland.gov.uk/livinghere/servicepointnetwork/localservicepoint.htm>
- Houlberg, K. (2011). Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark – sandede eller tilsandede. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(1), 20.
- Informasjon fra regjeringen og departementene. Skoðað 16. janúar 2014, slóð <http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunesammenslutning/Kommuneogfylkeinndeling.pdf>
- Jordahl, H., & Liang, C.-Y. (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice*, 143, 16.
- Jónína Erna Arnardóttir. (2011). *Samtök Sveitarfélaga á Vesturlandi: Samstarf eða vísir að þriðja stjórnsýslustigi?* (MPA Lokaverkefni), Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Kerrouche, E. (2010). France and its 36.000 communes: An impossible reform? In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 160-179). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Kjær, U., & Mouritzen, P. E. (2003). *Kommunestørrelse og lokaldemokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Lähteenmäki-Smith, K. (2006). Local and regional reform process in Norden. Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Lindström, A. (2010). The Swedish model under stress: The waning of the egalitarian, unitary state? In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 61-79). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lüchinger, S., & Stutzer, A. (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review*, 8, 27-50.
- Meklin, P., & Pekola-Sjöblom, M. (2013). The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective *Evaluation Research Programme ARTTU Studies* (Vol. 23). Helsinki: The Association of Finnish Local and Regional Authorities.
- Moisio, A. (2013). THE IMPACT OF MUNICIPAL MERGERS ON LOCAL PUBLIC EXPENDITURES IN FINLAND. *Public Finance & Management*, 13(3), 148-166.
- Mouritzen, P. E. (2010). The Danish revolution in local government: How and why? In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 21-41). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Nakazawa, K. (2013). Amalgamation, free-ride behavior, and regulation. *Joint Discussion Paper Series in Economics*, 29, 1-16.
- Nemoto, J., & Asai, S. (2002). Scale economies, technical change and productivity growth in Japanese local telecommunications services. *Japan and the World Economy*, 14(3), 305-320.
- Newton, K. (1982). IS SMALL REALLY SO BEAUTIFUL? IS BIG REALLY SO UGLY? SIZE, EFFECTIVENESS, AND DEMOCRACY IN LOCAL GOVERNMENT.*. *Political Studies*, 30(2), 190-206.
- Nielsen, P. (2003). *Kommunindelning och demokrati: Om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

- Norges kommuner. Skoðað 16. janúar 2014, slóð http://no.wikipedia.org/wiki/Norges_kommuner
- Petersson, O. (2001). *Kommunalpolitik* (4 ed.). Stockholm: Nordstedt Juridik.
- Reiljan, J., Jaansoo, A., & Ülper, A. (2013). The impact of amalgamation on the financial sustainability of municipalities in Estonia. *Public Finance and Management*, 13(3), 167-194.
- Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, 72(2-3), 240-251. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2012.06.001>
- Rosen, H. S., & Gayer, T. (2008). *Public Finance* (8 th. ed.). New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Rouse, P., & Putterill, M. (2005). Local government amalgamation policy: A highway maintenance evaluation. *Management Accounting Research*, 16(4), 438-463.
- Rósa Erlendsdóttir (2014) Fjöldi nemenda í Lýsuhólsskóla. Tölvupóstur 15. september 2014.
- Sambandið. Skoðað 8. mars 2013, slóð <http://www.samband.is/um-okkur/>
- Sandberg, S. (2010). Finnish power-shift: The defeat of the periphery? In H. Baldersheim & L. E. Rose (Eds.), *Territorial choice: The politics of boundaries and borders* (pp. 42-60). Hampshire: Palgrave McMillan.
- Sigurður Snævarr. (1993). *Haglýsing Íslands*. Reykjavík: Heimskringla.
- Silberstein, J., & Soguel, N. C. (2012). Ex-post survey on the consequences and perceptions about amalgamation. The case of two Swiss municipalities *Urban Public Economics Review*, 2012(16), 1-42.
- The size of municipalities, efficiency and citizen participation: reports prepared in the framework of the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR). (1995). In S. C. o. L. a. R. Authorities (Ed.). Strasbourg: Council of Europe Press.
- Slack, E., & Bird, R. (2013). Does municipal amalgamation strengthen the financial viability of local government? A Canadian example. *Public Finance & Management*, 13(2), 99-123.
- Statistics Finland. Skoðað 9. október 2013, slóð http://www.stat.fi/index_en.html
- Statistics Norway. Skoðað 10. október 2013, slóð <http://www.ssb.no/>
- Steiner, R. (2003). The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, 5(4), 551-571.
- Sveiney Sverrisdóttir. (2013). [Västnordisk kommunstruktur - viðtal].
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Torfi Jóhannesson, Vífill Karlsson & Elías Árni Jónsson. (2010). Sveitarfélagið Vesturland: Sameining Vesturlands í eitt sveitarfélag. In V. Karlsson (Ed.), *Skýrsla SSV* (pp. 36). Borgarnes: Samtök sveitarfélaga á Vesturlandi.
- Tyrefors Hinnerich, B. (2009). Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform? *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 721-728.
- Um SSV. Skoðað 8. mars 2013, slóð http://ssv.is/default.asp?sid_id=6327&tre_rod=001|001|&tld=1
- Vífill Karlsson. (2013). Interregional Migration and Transportation Improvements in Iceland. *International Regional Science Review*, 0(0), 1-24.
- Vífill Karlsson. (Í vinnslu). Sameiningar og kostnaður Sveitarfélaga: Tvívíð greining.